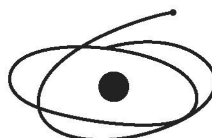
REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICA INTERNACIONAL

Ano XXX nº 117-118 1987



ISSN 0034-7329





INSTITUTO BRASILEIRO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Revista Brasileira de Política Internacional
(Rio de Janeiro: 1958-1992; Brasília: 1993-)

Sede: *Universidade de Brasília*
Pós-Graduação em História - ICC - Ala Norte
70910-900 Brasília DF, Brasil

Correspondência: Caixa Postal 4400
70919-970 Brasília - DF, Brasil
Fax: (55.61) 307 1655
E-mail: ibri@unb.br
http://www.ibri-rbpi.org.br
Site Brasileiro de Relações Internacionais:
http://www.relnet.com.br

O Instituto Brasileiro de Relações Internacionais - IBRI, é uma organização não-governamental com finalidades culturais e sem fins lucrativos. Fundado em 1954 no Rio de Janeiro, onde atuou por quase quarenta anos, e reestruturado e reconstituído em Brasília em 1993, o IBRI desempenha desde as suas origens um importante papel na difusão dos temas atinentes às relações internacionais e à política exterior do Brasil. O IBRI atua em colaboração com instituições culturais e acadêmicas brasileiras e estrangeiras, incentivando a realização de estudos e pesquisas, organizando foros de discussão e reflexão, promovendo atividades de formação e atualização para o grande público (conferências, seminários e cursos). O IBRI mantém um dinâmico programa de publicações, em cujo âmbito edita a Revista Brasileira de Política Internacional - RBPI, Meridiano 47 – Boletim de Análise de Conjuntura em Relações Internacionais e livros sobre os mais diversos temas da agenda internacional contemporânea e de especial relevância para a formação de recursos humanos na área no país.

Projeto de Digitalização

Em 2004 o IBRI comemora cinquenta anos da sua fundação, com a convicção de que desempenhou, e continuará desempenhando, a sua missão de promover a ampliação do debate acerca das relações internacionais e dos desafios da inserção internacional do Brasil. Para marcar a data, o Instituto leva a público a digitalização da série histórica da Revista Brasileira de Política Internacional, editada no Rio de Janeiro entre 1958 e 1992, composta por exemplares que se tornaram raros e que podem ser acessados em formato impresso em poucas bibliotecas.

Equipe

Coordenador: *Antônio Carlos Moraes Lessa.*

Apoio Técnico: Ednete Lessa.

Assistentes de Pesquisa: *Paula Nonaka, Felipe Bragança, Augusto Passalaqua, João Gabriel Leite, Rogério Farias, Carlos Augusto Rollemberg, Luiza Castello e Priscila Tanaami.*

RBPI

Ano XXX nº 117-118 Janeiro-Junho 1987

ARTIGOS

DOCUMENTOS:

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICA INTERNACIONAL

Fundado em 1954

O Instituto Brasileiro de Relações Internacionais é uma associação cultural independente, sem fins lucrativos, mantida por contribuição de seus associados, doações de entidades privadas e subvenções dos poderes públicos. É seu objetivo promover e estimular o estudo imparcial dos problemas internacionais, especialmente dos que interessam à política exterior do Brasil.

PRAIA DE BOTAFOGO, 186 GRUPO B-213
RIO DE JANEIRO, RJ – BRASIL

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICA INTERNACIONAL

Diretor:
CLEANTHO DE PAIVA LEITE

Secretaria:
Eneida Nogueira Rigueira

Supervisão Gráfica:
Daniel Leite

Composição:
Waldir/Cintia Ribeiro

Direção e Administração
Praia de Botafogo, 186 - Grupo B - 213 - Telefone (021) 551-0598
22250 - Rio de Janeiro, RJ - Brasil

Assinatura anual	Cz$ 1.200,00	Para o exterior:	US$ 20,00
Número avulso:	Cz$ 600,00	Para o exterior:	US$ 10,00
Números atrazados:	Cz$ 700,00	Earlier issues:	12US$ each

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICA INTERNACIONAL

ANO XXX **1987/1** 117–118

SUMÁRIO

DOCUMENTOS

LIVROS E PUBLICAÇÕES

PROLIFERAÇÃO NUCLEAR E O TRATADO DE NÃO-PROLIFERAÇÃO

Celso Souza e Silva*

Resumo histórico:

Depois de vários anos e debates sobre a questão da não-proliferação de armas nucleares, a Assembléia Geral das Nações Unidas adotou por consenso, em 4 de dezembro de 1961, a Resolução 1576 (XV), que passou a ser chamada a "Resolução Irlandesa", e que *solicitava a todos os Estados assegurar a conclusão de um acordo internacional para evitar* a aquisição de armas nucleares pelos Estados que não as possuissem.

Quatro anos mais tarde, em 1965, a Assembléia Geral adotou sem votos contrários, mas com cinco abstenções, a resolução que tratava especificamente do proposto acordo internacional. Aquela resolução, que passou a ser a Resolução 2028 (XX), foi elaborada e apresentada por iniciativa do Grupo dos 8 (países não-alinhados e neutros do Comitê do Desarmamento das 18 Nações), e recebeu o apoio das duas super-potências. Estipulava cinco regras que deveriam constituir a base para negociação de um Tratado de não-proliferação, a saber:

a) o Tratado deveria ser isento de quaisquer subterfúgios que pudessem permitir às potências nucleares ou não-nucleares a proliferação direta ou indireta de armas nucleares de qualquer tipo;

b) o Tratado deveria englobar um equilíbrio aceitável de obrigações e responsabilidades mútuas por parte das potências nucleares ou não-nucleares;

c) o Tratado deveria representar um passo para a consecução do desarmamento geral e completo e, mais especialmente, do desarmamento nuclear;

d) deveriam prever-se estipulações aceitáveis e eficazes para assegurar a execução efetiva do Tratado;

e) não deveria existir no Tratado nada que pudesse afetar o direito de qualquer grupo de Estados de realizar tratados regionais de forma a assegurar a ausência total de armas nucleares em seus territórios.

Em 24 de agosto de 1967, os dois Presidentes do Comitê do Desarmamento das 18

(*) *Embaixador, Representante do Brasil na Comissão de Desarmamento da ONU.*

Nações, os representantes dos Estados Unidos e da União Soviética, submeteram àquele órgão separadamente dois projetos individuais e idênticos de tratados sobre a não-proliferação de armas nucleares, os quais foram revistos em janeiro de 1968. Ambos documentos foram amplamente discutidos e muitas sugestões e propostas foram apresentadas. O relatório dos dois Presidentes, submetido à 22ª Sessão reconvocada da Assembléia Geral das Nações Unidas, em abril de 1968, continha o projeto conjunto em apenso. Algumas alterações mínimas foram apresentadas durante a Sessão reconvocada e em 12 de junho de 1968 a Assembléia adotou a resolução que recomendava o projeto e solicitava ao Secretário Geral das Nações Unidas a abertura do Tratado à assinatura. Esta foi a Resolução 2373, a qual contou com 95 votos a favor, 4 contra e 21 abstenções, das quais fizeram parte três membros do Comitê do Desarmamento: Brasil, Birmania e Índia.

Análise das estipulações do Tratado:

Como é comum em tratados internacionais, a introdução estipula os propósitos gerais e a intenção das Partes. No caso do Tratado de Não-Proliferação, a introdução é composta de 12 parágrafos.

Os dois primeiros parágrafos tratam de *evitar uma guerra nuclear.* As Partes reconhecem a necessidade de "fazer todo o esforço para evitar o perigo de tal guerra", e consideram a proliferação como um acontecimento que "agravaria seriamente o perigo de guerra nuclear". Apesar dessas advertências, os arsenais nucleares vêm aumentando consideravelmente nos últimos 15 anos, não tendo ainda sido adotada qualquer medida eficaz para evitar uma guerra nuclear.

O terceiro parágrafo introdutório estabelece a *conformidade do Tratado com as resoluções da Assembléia Geral.* Comentários de muitas nações não-nucleares sobre o texto do Tratado, à luz dos cinco princípios adotados pela Resolução 2028, têm apontado para as discrepâncias do texto do Tratado com aqueles princípios.

Os parágrafos 4, 5, 6 e 7 tratam das *atividades nucleares pacíficas* e a aplicação das salvaguardas da Agência Internacional de Energia Atômica. Esta última questão está refletida nas disposições operativas do Artigo III, pelas quais é evidente que o controle na utilização da energia nuclear é aplicável somente às Partes não-nucleares. De acordo com aquelas disposições, a utilização sem controle da energia nuclear e a liberdade da pesquisa tecnológica para fins pacíficos estão reservadas às Partes possuidoreas de armas nucleares signatárias do Tratado, embora a Resolução 2028 exija "um equilíbrio aceitável de responsabilidades e obrigações mútuas por parte das potências nucleares e não-nucleares".

Os quatro parágrafos seguintes citam a "determinação", "desejo" e "intenção" das Partes para levar a cabo a *cessação da corrida armamentista, o desarmamento nuclear e a proibição de explosões experimentais* de armas nucleares e *desarmamento geral e completo* sob controle internacional eficaz.

Nenhuma das obrigações procedentes daqueles artigos fazem parte das disposições operativas do tratado, com exceção da referência às "negociações de boa fé" no artigo VI, para atender aqueles objetivos.

O último parágrafo introdutório lembra obrigações que os Estados vêm assumindo sob a Carta das Nações Unidas no que diz respeito *à renúncia ao uso da fôrça nas relações internacionais.* O objetivo desta disposição não impediu a escalada do uso da força nas relações internacionais nos últimos 15 anos.

Os parágrafos operativos do Tratado são os mais significativos, uma vez que estipulam os direitos e deveres das Partes.

O Artigo I, que estipula as obrigações das Partes nucleares no sentido de impedir os

Estados não-nucleares de fabricar os adquirir armas nucleares ou artefatos nucleares explosivos, reconhece o direito absoluto das Partes nucleares de serem elas as únicas autorizadas a possuir tais armas, enquanto que não é imposta nenhuma restrição sobre seu aumento qualitativo e quantitativo. Contudo, a Resolução 2028 diz que o Tratado deveria ser isento de quaisquer subterfúgios que pudessem permitir às potências *nucleares* e não-nucleares a proliferação de armas nucleares *de qualquer tipo*.

No Artigo II, as Partes não-nucleares confirmam os direitos conferidos às Partes nucleares em virtude do Artigo I, uma vez que neste segundo dispositivo as primeiras aceitaram a obrigação de não adquirir armas nucleares e de colocar todas as suas instalações nucleares sob fiscalização, enquanto que não são exigidas das potências nucleares as obrigações correspondentes. Sobre a verificação de suas atividades, pacíficas ou não, não são impostas quaisquer obrigações às Partes possuidoreas de armas nucleares. Dessa forma, o meticuloso sistema de salvaguardas internacionais previsto no Artigo III é essencialmente discriminatório, visto que é uma conseqüência da institucionalização de duas categorias de Partes aplicando-se somente a uma daquelas categorias e não à outra.

O Artigo IV consagra aparentemente o "direito inalienável" de todas as Partes ao desenvolvimento da pesquisa, produção e utilização da energia nuclear para fins pacíficos "sem discriminação" mas refere-se especificamente às disposições dos Artigos I e II que conferem status legal à distinção entre os Estados nucleares e não-nucleares.

O Artigo V foi concebido em contrapartida pela renúncia à tecnologia de explosivos nucleares pelas Partes não-nucleares, e prevê os serviços a serem prestados por aqueles que retêm o direito exclusivo ao acesso e controle dessa tecnologia. Prevê ainda "acordo ou acordos internacionais especiais" para os quais se deveriam iniciar negociações "tão logo quanto possível após a entrada em vigor do Tratado". Até agora, não houve nenhum exemplo da implantação de qualquer das diversas disposições do Artigo V: não se tem conhecimento de nenhum "acordo especial", não foram anunciadas quaisquer "medidas bilaterais" entre as Partes, e não se criou nenhum "órgão internacional apropriado".

O impacto total do Artigo VI parece aumentar com o decorrer do tempo sem que haja arrefecimento da corrida armamentista nuclear. De acordo com a Resolução 2028, o Tratado deveria representar medida para alcançar o desarmamento nuclear, e o Artigo VI é o único dispositivo do instrumento onde existe algum compromisso relacionado com aquele objetivo. Entretanto, nos foros multilaterais, tais como a Conferência do Desarmamento, algumas potências possuidoras de armas nucleares participantes do Tratado ainda não permitiram siquer a discussão sobre o assunto uma vez que, do seu ponto de vista, seria matéria a ser tratada somente pelas próprias potências nucleares, enquanto que em suas restritas negociações bilaterais ainda não conseguiram alcançar nada mais do que acordos de limitações máximas que estão acima de seus atuais arsenais. Devido à capacidade destrutiva das armas nucleares e à ameaça a todas as nações sem exceção, Partes e não-Partes do Tratado exigiram medidas concretas para a redução e ulterior eliminação dos arsenais nucleares. Todos os esforços para obrigar as Partes possuidoras de armas nucleares a prestar contas perante a comunidade internacional por falta de cumprimento de seus compromissos até agora revelaram-se inúteis.

O Artigo VII é de especial importância para os países pertencentes a uma zona livre de armas nucleares, tal como a que foi estabelecida pelo Tratado de Tlatelolco que assegurou a ausência total de armas nucleares na América Latina. O êxito desse objetivo, entretanto, não é compatível com a expansão progressiva de arsenais nucleares, em ambas as dimensões vertical e geográfica. A eficácia de qualquer zona livre de armas nucleares está intimamente vinculada ao respeito que as potências nucleares terão pela zona desnuclearizada. Um verdadeiro e eficaz sistema de verificação das suas obrigações subordinado às medidas

para o estabelecimento da zona é portanto indispensável.

O mecanismo de revisão e correção do Tratado previsto no Artigo VIII assegura a qualquer das Partes nucleares o poder de bloquear quaisquer propostas de emendas, mesmo que sejam elas aprovadas por todas as demais Partes. As Partes não possuidoras de armas nucleares, entretanto, não contam com esse privilégio.

O Artigo IX define uma potência possuidora de armas nucleares de forma a permitir a adesão ao Tratado das duas potências nucleares que até agora permaneceram fora da sua égide, China e França. A qualidade de membro com status nuclear fica para sempre restrita às cinco potências nucleares existentes, assim congelando e perpetuando a estrutura atual de poder.

O Artigo X dispõe sobre as condições e circunstâncias para denuncia do Tratado, bem como o mecanismo para prorrogar sua duração indefinidamente. No caso desta última questão, as Partes irão deliberar na próxima Conferência de Revisão sobre a conveniência de perpetuar o sistema instituído pelo Tratado, isto é, de aceitar para sempre a tual distribuição de poder mundial conforme estabelecido pelo mesmo. Sobre a denuncia, como é de praxe em tratados dessa natureza, cada Parte conserva o direito de retirar-se se achar que acontecimentos extraordinários tenham ameaçado interesses nacionais vitais. Alguns países decidiram que a existência de armas nucleares nos arsenais de um pequeno número de Estados, e o desenvolvimento quantitativo e qualitativo de tais armas que não são controladas pelo Tratado, afetam diretamente seus interesses vitais de segurança, e optaram, em conseqüência, por não se associarem ao instrumento. Preocupações semelhantes, originadas pela incapacidade do Tratado em conter a proliferação vertical, estão sendo objeto de protestos crescentes pelas Partes do Tratado.

REFLEXÃO SOBRE A INTEGRAÇÃO LATINO-AMERICANA[1]

Romulo Almeida*

Apesar de uma afirmação generalizada da conveniência da integração latino-americana, num mundo cheio de conflitos e em que grandes unidades geo-economicas disputam a hegemonia, essa integração caminha tropegamente. Por que a distância entre o discurso e a prática? Será que não corresponde a integração aos reais interesses nacionais? Será que a experiência concreta da integração se revelou um fracasso desalentador? Será preciso um choque externo, como na Europa? Ou será que não atinamos para uma estratégia eficiente no sentido de contornar resistências internas nos vários países?

A liberação comercial é condição de uma real integração. É preciso, porém, criar condições que viabilizem politicamente a liberação e a tornem igualmente vantajosa para todos os participantes.

Viabilizar a liberação significa fundar o processo de integração num consenso firme em torno de regras de aplicação automática.

A experiência de integração latino americana

Não creio que a experiência de integração latino-americana haja sido um fracasso.

A expansão do comercio intra-latino-americano foi espetacular, desde 1960 (ano da implantação da ALALC e do MCCA).[2]

Resta saber em que medida isso se deveu aos processos de integração ou a tendências universais num período de grande expansão do comércio internacional.

Nos números globais de comércio, os PG aumentaram seus coeficientes de exportações à ALALC: Argentina, de 12,7% em 1962 para 24,3% em 1977. Para os mesmos anos, o Brasil passou de 6,3% para 12,2% e o México, de 2,7% para 10,2%.

* *Primeiro titular da Secretaria Executiva da ALALC — Associação Latino-Americana de Livre* Comércio. Atualmente Diretor do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social — BNDES.

Nas importações, os números são os seguintes:

	1962	1977
Argentina	11,3	23,6
Brasil	16,1	11,1
México	0,6	4,5

Os saldos comerciais avultaram consideravelmente para os três PG no comércio intrazonal.

Em dólares correntes, entre 1962 e 1977, as importações intrazonais na ALALC já se expressavam em um crescimento de 9,34 vezes. Esse crescimento foi bem menor para os países que já tinham maior tradição de intercâmbio – Argentina, Brasil, Chile e Uruguai, caindo essa taxa para entre 5 e 7, No caso do Paraguai, país de intercâmbio anterior considerável, sobretudo com Argentina, o crescimento ultrapassou bastante a taxa total da ALALC.

Para os países de menor tradição de intercâmbio intra-latino-americano, os crescimentos foram às vezes espetaculares: México, quase 40 vezes; Equador, mais de 40; Colômbia, 23 vezes.

Esses novos fluxos intra-zonais, alterando a estrutura tradicional do comércio colonial, em parte foi devido às margens de preferência negociadas, mas em parte considerável se efetivou independente de negociações tarifárias, graças ao encontro e à "preferência" política que ALALC ensejou.

Uma análise do período indicado, sem alteração sensível nos anos seguintes, mostrou que os benefícios diretos das negociações comerciais da ALALC foram sobretudo para os países de menor desenvolvimento econômico relativo (PMDER) e os de mercado intermediário (PMI).

O que a Argentina exportou à zona foi apenas 48,7% em produtos objeto de alguma concessão negociada. Essa porcentagem foi distorcida para cima, pelo fato de as exportações para o Brasil terem sido 94% em artigos negociados, conseqüência das antigas concessões que vêm do Acordo Bilateral anterior à ALALC. Fora Brasil, a Colômbia e o Chile são os países cujas importações da Argentina apresentam maiores coeficientes de posições negociadas: 41,2% e 37,4% respectivamente. Em contraposição, as exportações da Colômbia e do Chile para Argentina apresentaram respectivamente 99,9% e 74,5% de produtos negociados. Ainda em posições negociadas, a Argentina importou 99,9% do Equador, 92,4% do Paraguai, 65,5% do Peru e exportou para esses países em posições negociadas apenas 12,6%, 12,2% e 17,6% respectivamente.

Dos dois outros PG, a Argentina importou em posições negociadas 56,2% do Brasil e 96% do México, e suas exportações negociadas foram de 94% para o Brasil e de 13,8% para o México.

De 1978 a 1981, o intercâmbio intra-ALADI quase dobrou, seguindo o rítmo do comércio com o resto do mundo, mantendo-se na casa dos 13% do total. Caiu entre 1982 e 1985, ficando em 10,6% sendo a queda maior que a do comércio total. As exportações baixaram de 13% para 8% e as importações caíram menos que o comércio total, subindo a 14%. O intercâmbio intra-ALADI em itens negociados apresentou ligeiro crescimento, porém alcançando apenas 27,3% em 1984[3].

Os PMDER tiveram em regra suas exportações baseadas nos produtos negociados. Não avultaram mais as exportações dos PMDER por não estarem capacitados na oferta dos produtos para que obtiveram concessões amplas, não extensivas e sem contra partida.

Embora a utilização das LE se tenha limitado em quase dosi decênios a um pequeno coeficiente das concessões obtidas, vê-se pelos números de Uruguai e Paraguai que suas exportações foram altamente beneficiadas, se não viabilizadas, pelas preferências obtidas, enquanto suas importações não dependeram de concessões. O caso da Bolívia é especial, suas importações e exportações foram de produtos sobre os quais não houve negociações, mas as exportações em produtos negociados superou o dobro do coeficiente das importações daquela categoria.

Os países intermediários também foram amplamente beneficiados pela ALALC nas suas exportações. Isso foi nítido no caso do Chile e do Peru. No caso da Colômbia, também o seu comércio com Argentina foi altamente favorecido pela entrada daquele país na ALALC, desde logo recebendo a extensão do tradicional tratamento preferencial dado ao café do Brasil no mercado platense. A Colômbia foi mais aberta em suas concessões iniciais que outros países intermediários, sendo consideráveis suas importações em posições negociadas, com predominância dos PMDER e PMI. Ainda assim o grosso do seu comércio continuou a verificar-se fora de itens negociados, avultando as exportações.

Os dados do Brasil indicam que nos produtos negociados, foi maior o crescimento das importações brasileiras que o das exportações, com efetivo "desvio de comércio" que beneficiou os PMDER e os PMI. A expansão das exportações brasileiras se deu em produtos não negociados, ou seja, sem desvio de comércio.

Os números indicam que a ALALC em seu processo de liberação comercial não foi *origem da diferenciação entre os países — mais beneficiados os PMDER e os PMI e mais* expansivos os países grandes nas exportações de produtos não negociados.

Entretanto, a ALALC, depois de curto período de exploração das possibilidades mais fácies e das limitadas reservas de otimismo, parou, salvo espasmódicas manifestações *(pouco mais que verbais) de desejo de retomada, e passou a ser dominada pelos receios*, desconfianças, desinformação, ceticismo, falta de seriedade. Ficou reduzida quase a um centro de negociação de aplicação de salvaguardas e de discussão de vagos programas em a instrumentação de trabalhos técnicos, numa secretaria praticamente desativada. Mas foi um ponto de contatos que frutificaram mais que as negociações comerciais, determinando o estabelecimento de numerosas organizações e canais de comunicação.

Este é o papel que continua mediocremente cumprindo a ALADI. No grupo Andino, o comércio entre os países membros, embora tenha crescido, é insignificante, menor, como coeficiente do comércio global, que o entre os países da ALALC, pelo fato de que entre eles não existiam e ainda não houve condições de criarem-se fluxos com o vulto do intercâmbio intra Cone Sul. Não está claro que o comércio em produtos objeto dos programas de liberação e de integração industrial tenha experimentado crescimento maior em termos relativos que o verificado no quadro mais amplo e institucionalmente mais frouxo da ALALC. Isso, porém, não implica num julgamento negativo sobre o desempenho do GA. O fato é que as dificuldades de comunicação entre os países do GA são grandes, mesmo a integração física interna dos próprios países membros, além de anteriores problemas políticos. Ao lado disso, a pequena dimensão e diversificação dos sistemas produtivos e de seus excedentes exportáveis.

Mas ninguém tem dúvida de que o GA funcionou com muito maior vontade polí*tica que a* ALALC.

Sob o Tratado General de Integración Economica Centroamericana, o crescimento do comércio intra MCCA foi grande, partindo de quase inexistência antes do TGIECA.

As exportações e as importações intra MCCA atingiram o patamar de 20% do comér*cio total, variando* para cima e para baixo, conforme a conjuntura favorável das exportações para o mundo, especialmente o preço do café.

A grande esperança do MCCA era o programa das indústrias de integração. Segundo nossa hipótese, a deficiência de estudos sobre projetos simultâneos que dessem oportunidades aos vários países, as inibições quanto à iniciativa ou participação promotora do Estado, não permitiram vencer as resistências de interesses internos e externos. O convênio Intra-americano de Incentivos Fiscais foi adotado em 1968. Logo sobreveio a crise El Salvador — Honduras. E, no fundo, estão as suspicácias entre os países por choque entre as ideologias dominantes, que se exacerbou com o cerco à Nicaragua. Alguns avanços significativos, porém, são registrados. No campo financeiro, a Câmara de Compensações, o Fondo Centroamericano de Estabilización Monetária e o Banco Centro americano de Integración Economica. Na infra-estrutura, foram desenvolvidos projetos coordenados na rede elétrica, rodoviária e portuária. Outra área importante de colaboração desenvolveu-se na fixação de posições comuns nas exportações de produtos básicos, especialmente café, açúcar e carne, na organização do mercado de grãos, inclusive importações, e nas negociações no GATT.

Não é de estranhar que a experiência de integração do Caribe seja muito limitada pelo distanciamento físico entre pequenas unidades nacionais que até há pouco eram colônias européias. Os efeitos dessa estrutura geográfica foram acrescidos no período recente por dificuldades oriundas da dependência externa de petróleo e de alimentos e da queda do preço do açúcar. Os países da região têm tradição de importações diversificadas, inclusive como entreposto, e encontram dificuldade de substituí-las por produções mais singelas e menos diversificadas que eles poderão produzir na agricultura e na indústria. A magnitude do mercado conjunto (menos de 5 milhões de habitantes dispersos) não permite uma significativa substituição de importações e promoção de desenvolvimento com base no mercado interno, acrescendo-se a isso uma deficiência na capacitação para promover e implementar projetos novos de maior porte. Vivendo muitos dos países participantes na dependência do turismo, dificilmente podem fugir de um modelo aberto, ainda que as insuficiências de receitas de exportação e de entrada de capitais, inspirem projetos de diversificação de produção interna e redução da dependência externa. Estes tipos de projetos agrícolas e de pequenas indústrias permitiriam algum comércio intra sub-região e, reversivamente, poderiam ser viabilizados por esta integração; mas muito limitadamente para ser economicamente eficaz, pois margens de preferência muito altas, que compensassem as desvantagens de transporte, além das de custo de produção, seriam conflitivas não só com a tradição e os interesses dos consumidores que se podem deslocar às zonas francas, mas também com objetivos de expansão do turismo.

Correspondendo a uma ideologia da integração mas não imunes dos defeitos de dispersão de iniciativas, lealdades e adesões, desenvolveu-se à margem dos mecanismos de liberação e integração comercial, uma série de programas e organizações de considerável impacto no processo de acercamento e de identidade latino-americano. Devemos nos referir aos sistemas multilateral e bilaterais de compensações e créditos ao comércio, às entidades de financiamento de inversões, inclusive o Fundo Venezuelano de Inversões, ao SELA e sua filha, a RITLA, ao acordo da Bacia do Prata e ao Amazônico, e a um grande número de associações latino-americanas e empresas multinacionais latino-americanas, derivadas do "encontro" nos mecanismos regionais.

Por que então o processo integracionista não avançou em passos mais eficazes de liberalização do comércio e de integração econômica?

O problema maior estaria no julgamento da reciprocidade que cada país recebe em troca de suas concessões ou, em outros termos, da medida em que os diversos países se beneficiam do processo de integração.

INTERESSE NACIONAL NA INTEGRAÇÃO

O comércio internacional, permitindo divisão do trabalho, melhor uso dos recursos e aumento da produtividade, é conveniente ao desenvolvimento de todos os povos, desde que seus benefícios sejam recíprocos e ele permita o uso adequado e dinâmico dos recursos.

Essa reciprocidade não se refere ao mero equilíbrio nas trocas — critério o mais *"objetivo" ou de automática comprovação, porém que se foi reconhecendo como o mais* falho, tanto ao nível das relações bilaterais ou intra grupo de países, quanto mesmo no global do comércio. Efetivamente a incorporação de capital através do déficit comercial pode ser uma vantagem se feita em bens de capital e incorporação de tecnologia; enquanto até um saldo em condições de perda nos termos de troca ou baseado na exportação de produtos com menor potencial tecnológico, de mercado e de emprego, oriundos de recursos exauríveis e resultantes de baixa remuneração para os trabalhadores, apresenta vantagem duvidosa. *A reciprocidade implicaria, portanto, em uma combinação de equilíbrio* nas trocas com estabilidade de mercado e condições de expansão das exportações e importações, com efeitos dinâmicos internos.

Ainda não se conseguiu vencer a dificuldade na definição operativa da reciprocidade de benefícios. À impossibilidade atual de estabelecer normas gerais, a reciprocidade deve ser objeto, em última análise, das negociações concretas. Entretanto, seria possível, num acordo de integração ou de colaboração para o desenvolvimento solidário, fixar bases gerais *para reciprocidade, bem mais amplas que num mero acordo comercial.*

No grande comércio internacional, essas condições de reciprocidade não se dão. E o reconhecimento disso está na aceitação das regras diferenciadas que incluem a não reciprocidade nas concessões.

Além das diferenças nas elasticidades renda dos produtos primários e industriais e nos efeitos dinâmicos internos das exportações conforme os setores e os países, há todo um sistema de dominação tecnológica, empresarial e financeira para desequilibrar a barganha. Nessas condições, a abertura para o exterior é conveniente para um PED na medida em que seus recursos naturais e humanos lhe permitam, ao lado das preferências unilaterais e da queda do protecionismo nos PD, exportações expansivas, estáveis e bem remuneradas, assegurando ocupação com maior produtividade e outros benefícios internos. Mas freqüentemente os benefícios de um modelo aberto são medidos em termos de vantagens para uma elite e uma população limitada.

A limitação dos benefícios das exportações em regimes de livre câmbio explica *porque os PED tenham que optar por expandir as exportações o quanto podem e endivi*dar-se, para importar o essencial em meios de produção que por sua vez permitam ocupar sua FT na produção de artigos para um mercado interno reservado: o sistema de substituição de importações.

Um acordo de integração regional, baseado no princípio do desenvolvimento solidário do grupo, firmando-se em critérios mais amplos de reciprocidade e numa perspectiva de ampliação de inversões, é uma vantagem para todos os países. Mas não se trataria apenas de uma ampliação do mercado pela liberalização comercial.

A ampliação do mercado tem um papel indiscutível na dinamização das inversões e sua maior produtividade, mas não é suficiente. Permite, como se sabe, maior especialização e escalas e também reduz a taxa de ociosidade do capital implantado à medida em que a demanda agregada ultrapassa os níveis de indivisibilidade nas atividades produtivas. Com as indivisibilidades, quanto mais avançada a substituição de importações e menor a área de mercado em que esta se dá, mais avulta a criação de capacidade ociosa no processo. A ampliação do mercado reduz, portanto, o custo social da substituição de importações.

Estimula, porém, as aglomeraçõa em determinadas áreas, sobretudo pelas condições tecnológicas que correspondem aos padrões de consumo importados.

Com isso, as especializações não são perfeitas, posto que certas desvantagens em elementos de um conjunto produtivo integrado são compensados pela economia de aglomeração. Ou seja, a desvantagem, isoladamente, é superada pela complementação nos complexos ou conjuntos integrados de produção, incluindo serviços.

As vantagens se tornam diferentes para diferentes tipos de países. O multiplicador do mercado ampliado é muito menor para os PG que para os pequenos. Portanto, teoricamente, o mercado ampliado pela integração é decisivo até para viabilizar os PMDER e os PMI, enquanto não é indispensável para os PG. Entretanto, duas condições fazem com que os benefíciso da integração comercial para os PG sejam maiores, imediatamente, e de forma permanente numa mera economia de mercado. O primeiro, de caráter temporal, com tendências acumulativas de perpetuação, baseado no fato de que os PG, já tendo por seu tamanho uma estrutura produtiva diversificada e com escalas maiores de produção, e freqüentemente capacidade ociosa, estão em condições imediatas de exportar para o mercado ampliado. E isso foi demonstrado na experiência histórica. Não apenas na limitada liberalização de ALALC no que toca à utilização das concessões obtidas. Também fora do processo de integração, na AL correspondem aos PG a maior expansão das exportações de manufaturas. Enquanto isso, os PMDER e mesmo os PMI têm que expandir seus sistemas produtivos para aproveitar as possibilidades abertas pelo sistema de preferências no mercado ampliado.

A outra razão pela qual as vantagens, no processo espontâneo, se acumulam nos PG, é a da aglomeração, que permite, como se mostrou, aos PG compensarem pelo mercado ou pela integração, nos complexos produtivos, as desvantagens em recursos específicos, frustrando possíveis especializações nos PMDER ou nos PMI. Estes não são prejudicados pela integração comercial, na medida em que haja regras diferenciais quanto à reciprocidade, e sua abertura para importações beneficiadas com margens de preferência seja menor que a obtida para suas exportações nos PG, como aconteceu na ALALC. Porém, num período que pode ser largo, não havendo programação e promoção de inversões e ajustes no sistema produtivo dos PMDER e dos PMI, utilizando inclusive planejamento de complexos integrados de produção, os benefícios relativos do processo de integração comercial são para eles muito menores que os acrescidos aos PG. Donde, o maior crescimento destes, pelo menos em termos industriais, e o maior desequilíbrio de poder entre os tipos de países. Essa diferenciação sugere aos PMDER e os PMI o julgamento equivocado de que a integração comercial lhes é prejudicial. Se é certo, por um lado, que os benefícios seriam mais efetivos com programação e promoção de inversões e, por outro lado, que os PG se beneficiam mais, imediatamente, com a liberação comercial, não há evidência de que os PMDER e os PMI estariam em melhor situação sem a integração do que com ela, nem de que os PG deixariam de se distanciar, *ceteris paribus,* sem essa integração.

No que respeita à AL, a experiência de integração comercial é limitada e as condições físicas para a integração dos mercados ainda muito rudimentar. Mas os dados indicam que a expansão do comércio dos PG se faz sobretudo entre eles mesmos e em grande parte fora dos itens negociados no processo de liberação comercial. Por outro lado, a expansão das exportações dos PMDER e dos PMI para os PG se deu sobretudo em conseqüência do limitado processo de integração.

O desequilíbrio entre os países quanto aos benefícios se corrige se anulados os efeitos acumulativos perpetuadores das concentrações, através de dois mecanismos: 1) a liberação ampla do mercado dos PG para os PMDER e PMI, com contrapartida limitada, defasada ou retardada para o momento em que se comprovem os benefícios para estes

da expansão das atividades especializadas ou novos complexos produtivos que se estabeleçam espontaneamente; 2) a programação e promoção das possibilidades produtivas para aproveitar as possibilidades do mercado ampliado. A otimização deste segundo mecanismo e das virtualidades da especialização passa pelo planejamento e promoção de complexos integrados. Nestas condições, e se há a estabilidade nas concessões, que é condicionado para a eficácia dos dois mecanismos, o interesse dos PMDER e dos PMI está na integração; e esta vai operar no sentido de propiciar concentrações industriais ou produtivas, dispersas em diversos países, superando a limitação do tamanho desses. Complexos produtivos que dificilmente, só em condições muito especiais, os PMDER e mesmo os PMI poderiam alcançar isoladamente. Isto pode corresponder a viabilizar um efetivo desenvolvimento para esses países via integração.

Evidentemente, esse processo não representaria desvantagem para os PG. Estes poderiam ceder algumas oportunidades ou fatias de crescimento do seu mercado, mas teriam compensações amplas nos ramos em que melhor se podem expandir.

O sério receio manifestado a respeito desse processo nos PG é o de que a competição entre os países para atrair capital estrangeiro elimine as últimas resistências das empresas nacionais nos países ou setores onde estas conseguiram existir e/ou resistir.

Por isso a harmonização no tratamento do capital é estratégica, ainda que mais flexíveis sejam as normas para os PMDER e os PMI.

Por outro lado persiste um velho receio, mais das esquerdas intelectuais e políticas, de que o domínio das economias se faria ainda mais rápida e amplamente, e irremediável, com a integração, pelas empresas multinationais, em razão de que estas têm escala e um sistema já instalado nos vários países para o comércio intra-regional e a complementação industrial.

Este duplo receio — dos empresários nacionais e das esquerdas — se manifestou desde o início da operação do TM. Supunha-se que retendo mais zelosamente as decisões nacionais sobre o desenvolvimento, mais fácil seria controlar o avanço (a "invasão") das multinacionais. E contava-se, de um lado, com a presença dos empresários nacionais, e, por outro, com o êxito de movimentos políticos baseados em posições protosocialistas ou em pactos sociais nacionalistas. Esperar-se-ia o reforço dos governos nacionais, para um pacto latino-americano autônomo entre eles, não que excluisse, mas que fosse capaz de controlar a participação das multinacionais.

Hoje, quando inclusive muitos cientistas sociais de esquerda consideram irreversível o processo de internacionalização das economias nacionais, o problema deveria ser encarado de forma diferente.

O suposto do Autor é de que a integração convém, deve-se contar com a presença e o risco das multinacionais e minimizá-lo através de meios ensejados pela própria integração.

Supõe-se outrossim que a integração multinacional, em vez de ser um inconveniente para a integração regional intra-nacional, é exatamente ao contrário, um instrumento desta, na medida que se traduza em integração por participação e não por colonialismo interno, como se analisa adiante.

MARCO INTERNACIONAL

O pessimismo quanto à contribuição do comércio internacional para o desenvolcimento nacional, que levou à preocupação pela integração regional, e mesmo a um sentimento da urgência, característico dos estudos da CEPAL e outros nas décadas dos 50 e 60, foi esquecido a partir do segundo lustro dos 60.

Registrou-se uma extraordinária expansão do comércio internacional que, se bem

ocorresse sobretudo entre os PD, também beneficiou os PED; e logo depois do refluxo, com a crise do petróleo, um amplo acesso ao capital externo. Esse quadro chegou a inspirar a alguns PED políticas de liberalismo aduaneiro unilateral, às quais certas posições doutrinárias e certos grupos de poder, atribuíam papel propiciário no influxo de capitais e na elevação da produtividade e, assim, na expansão das exportações e das economias nacionais. Essas políticas por vezes não conseguiram superar contradições com política de valorização cambial e mesmo de "integração interna" — nova forma da substituição de importações.

O fracasso dessa política, nos casos da AL, foi estrondoso. Enquanto isso, o endividamento externo imprudente gerou sequelas talvez insanáveis.

O que nos importa aqui assinalar foi o efeito no sentido de deter o processo de integração.

A colaboração intra-latino-americana revigorou-se com as novas condições depois da nova crise do petróleo de 1979 e da superação de diferenças na Bacia do Prata. Mas, ainda assim, o estabelecimento da ALADI, em substituição à exangue ALALC, se fez num clima de restrições e pessimismo. Ficou evidente a conveniência de racionalizar e otimizar o processo de aproximação e colaboração convergindo sob diversas formas, para emaranhar uma rede de interesses recíprocos que, por sua vez, imponha a estruturação de mecanismos mais eficientes de integração comercial formal em futuro próximo.

Condicionantes ideológicas e mudanças internas na AL

Partindo de supostos teóricos quanto à vantagem ou interesse dos PED na integração regional devemos investigar como se configuram as posições doutrinárias vigentes, a ideologia, e as atitudes políticas e surpreender as mudanças que estão ocorrendo ou se prenunciam, dentro dos países da AL.

Na política ostensiva latino-americana, assistimos periodicamente o remonte de ondas integracionistas, com refluxo posterior nas práticas, mas sempre resultando, no global, uma tendência ascendente de acercamento. Até os presidentes se reúnem, embora suas decisões já tenham caído no descrédito, no que se refere a esquemas mais globais, pois são carentes de realismo e não se traduzem em fórmulas operacionais.

Até novos organismos se criam e eles não funcionam conforme as expectativas declaradas. A exceção talvez esteja nos mecanismos financeiros latino-americanos. As negociações entre os países resultam complicadas, embaraçadas por suspicácias, reservas, contradições e perplexidades na formulação das políticas nacionais, formalismos e escapismos. Poder-se-ia dizer que à falta de propósito nacional definido, as políticas nacionais são regidas pelas inibições, ou seja, pelos grupos ou meras empresas que têm, ou supõem ter, interesses prejudicados; ou que simplesmente simulam tê-los para não serem obrigados a reduzir lucros oligopólicos ou a fazer um esforço de maior eficiência.

Em ligeiras observações sugiro à análise razões que entorpecem o processo de integração.

A primeira é a tradição da política de substituição de importações. A segunda é a tradição dos conflitos políticos.

É provável, porém, que o efeito positivo da atitude "integracionista" tenha sido maior no sentido da superação desses conflitos políticos, ou de circunscrevê-los, do que o efeito negativo desses fatores políticos no processo de integração. No caso do Grupo Andino o balanço positivo é claro.

A solução da diferença entre Argentina e Brasil sobre a utilização das águas da bacia Paraná-Paraguai representa um acontecimento de importância maior no quadro político latino-americano.

A retomada de processos democráticos em alguns países tem contribuído para novas aproximações.

É importante analisar o posicionamento por categoria de países.

A definição de posições dos PG constitui a pedra de toque da integração latino-americana. Posição no que respeita, primeiro, ao relacionamento entre eles, e, depois, deles em relação dos países menores e ao Grupo Andino e outras associações sub-regionais.

Se os PG e Venezuela se dispõem a uma política integracionista firme, dispondo-se a uma abertura e complementação entre eles e a apoiarem um programa de desenvolvimento solidário para o resto da AL, o processo marchará. As suspicácias e resistências dos países menores perderão razão de ser; e se continuarem, não terão impacto maior sobre o processo global.

Que ocorre, no momento, nos PG? Há um interesse geral pela AL, porém manifesto de forma vaga.

Argentina e Brasil se empenham ultimamente, com a participação do Uruguai, numa política de colaboração e complementação que invoca o objetivo remoto de um mercado comum. O processo está em início muito animador, com o PICE e os acordos da Argentina e do Brasil com o Uruguay. *No discurso ele é aberto a toda a AL, porém não há lances que* sugiram a crença na factibilidade desse intento.

Apesar das condições privilegiadas que, sob certos aspectos, teria o México, numa integração latino-americana, pela proximidade dos Estados Unidos (facilidade de suprimento de tecnologia e insumos), associada à variedade de seus próprios recursos, México sempre combinou a propensão política positiva com a restrição econômica. Agora, tudo parece *indicar que o desejo político de chegar-se à AL aumenta depois da loteria do petróleo e de* consequente maior tendência de absorção pelos EUA.

Todos os três PG procuram abster-se de compromissos de integração que venham a prejudicar a sua integração interna, tanto vertical, quanto horizontal, aqui concebidas, respectivamente, no sentido da diversificação e aglomeração no sistema produtivo e no da integração regional Intranacional.

Sobre a atitude do grupo ABRAMEX frente aos outros países, avanço a impressão pessoal de que ela é homogênea entre os componentes do grupo, diferenciando-se de referência aos destinatários: PMDER ou PMI. Para aqueles as disposições são de ampla abertura do mercado com contrapartida gradual, ao lado da colaboração técnica, financeira e empresarial. Entretanto, falta um mecanismo multi-lateral ou mecanismos bilaterais para impulsar essa tendência. Por outro lado, identifiquei três tipos de reservas na limitada investigação que pude fazer: primeira, a de que favores especiais que possam ser dados pelos MDER ao capital estrangeiro venham trazer problemas para os sistemas produtivos dos PG; segunda, a de que os países beneficiários pelas concessões as utilizem para produtos realmente com parco valor adicionado no país, ou seja, muito abaixo dos requerimentos de origem, de comprovação ainda difícil e atritante; terceira, a de que a falta de alguma margem de preferência nos PMDER em favor dos demais conduza a fazer deles um entreposto de mercadorias estrangeiras, facilmente contrabandeadas para os mercados dos vizinhos maiores.

Em relação aos PMI (salvo caso do Uruguai primitivamente nessa classe, depois equiparado aos PMDER) a atitude é outra. Parece haver resistência à equiparação que eles desejam aos PMDER, ou a um status muito aproximado. A criação do Grupo Andino, autonomizando-se realmente da ALALC, ainda não foi absorvida por alguns grupos nos PG, que não se dão conta do aspecto positivo do acordo sub-regional, ao estabelecer uma unidade econômica aproximada da dimensão dos PG, bem como do fato de que foi a atitude cética e restritiva dos PG na ALALC que encorajou ou quiçá forçou o Acordo de Cartagena.

Entretanto, parece haver um grande interesse nos PG em desenvolver projetos de

interesse bi-lateral no campo de energia, matérias-primas básicas e projetos industriais, além da colaboração tecnológica. Contempla-se a possibilidade de ajudar a viabilizar os projetos de complexos industriais inclusive no GA, onde há carência da experiência já vivida pelos PG no particular.

O Grupo Andino, que representa o mais importante êxito nos esforços de integração, está justamente preocupado em se consolidar antes de abrir-se para a AL. Apenas está admitindo entendimentos bilaterais de colaboração e complementação industrial. Deseja essencialmente colaboração técnica, participação empresarial e investimentos oriundos dos PG.

Duas circunstâncias tornam difícil a sua contribuição ao processo de integração mais estendido na AL: a demora no processo andino associada a escalas não competitivas dos projetos do Programa Industrial e a atitude de reivindicarem um tratamento mais favorecido quanto à reciprocidade.

Quanto aos PMDER, sua atitude, já tradicional, é a de reivindicar abertura sem compensações nos PG em todas as posições aduaneiras, condições de estabilidade e permanência dessas concessões especiais e colaboração para tornar efetivos, em termos de produção e comércio, esses benefícios. Não se apresentam projetos viáveis, que exprimam um real esforço nacional nesse sentido como base para propostas concretas aos PG. Fora a carência comum de recursos técnicos, cada PMDER é um caso especial. Hoje a presença no GA do Equador e da Bolívia modifica especialmente o quadro, sobretudo em relação ao primeiro. O Equador, pela posição marítima e quase central na geografia do GA, além dos recursos gerados pelo petróleo, e maior desenvolvimento agrícola, realmente se viabiliza com o Andino. No caso da Bolívia, sua posição excêntrica no GA, mas central na América do Sul, no caminho entre o Atlântico Leste e Sudeste e o Pacífico Oeste e Sudoeste, e o fato de contar o país com sua maior reserva de recursos no Oriente e área amazônica, indicam sua natural vinculação com os mercados do Brasil e da Argentina. Mas o País vive um drama de decisão nacional, entre a consciência de que os projetos com Argentina e Brasil no Oriente e Sudeste são altamente promissores, talvez decisivos para que o País alcance um novo patamar, inclusive sua própria integração interna, e o receio de maior dependência e mesmo desagregação nacional que possa resultar do desenvolvimento de sua região oriental e polarização resultante pelo Brasil e Argentina.

O Paraguai, com seus projetos binacionais de eletricidade e seu papel de entreposto de mercadorias estrangeiras para os países vizinhos, pode assegurar no período próximo um apreciável progresso, que pelo seu ritmo e padrão seria de molde a satisfazer aos interesses de suas elites e mesmo as modestas aspirações de suas camadas populares, acostumadas a uma vida modesta e acomodada.

Outrora um entrave, a posição geográfica do Paraguai, com a expansão econômica do Brasil e da Argentina, torna-se uma condição muito favorável. Tanto mais utilizando o amplo tratamento para o Paraguai nos dois mercados que vem das "listas especiais" da ALALC, e foi mantido na ALADI. O problema do Paraguai, tal como podemos vê-lo, reside na ênfase ou importância social dos interesses ligados a um novo tipo de desenvolvimento, que se sobreponha aos atuais interesses mercantis vigentes.

POSIÇÃO DOS GRUPOS SOCIAIS

Evidentemente, "posições nacionais" constituem uma abstração, que supõe uma resultante dos vários vetores políticos, ou seja, das posições e da força relativa dos vários grupos de poder.

O que parece significativo é definir quais são esses grupos, tradicionais e novos, e explorar metodicamente suas posições.

Nas reflexões oferecidas à CEPAL em 1980(5) sugerimos para melhor pesquisa uma leitura das posições dos seguintes grupos que atuam nos âmbitos nacionais:

Tecnoburocracia civil e militar.
Empresários nacionais em ramos de potencial competitivo e exportador.
Multinacionais.
Empresários beneficiários de substituição de importações e voltados para o mercado interno.
Empresários comerciais.
Agricultura.
Serviços.
Trabalho organizado e não.
Consumidores.
Intelectuais e forças morais.
Partidos políticos.

A seguir apenas registramos alguns *flashes:*

Quanto à tecnoburocracia civil, certamente a influência das idéias de integração está mais presente na proporção inversa dos tamanho dos países, pelo fato de que nos PG há confiança na viabilidade sem integração e há menos nacionais, pelo menos em termos relativos, participando de organismos internacionais e informados sobre problemas de integração.

Assim é que em todos os países há "clubes da integração", menos numerosos relativamente nos PG.

Os empresários nacionais com potencial exportador propendem à integração e admitem reciprocidade em ACI, embora prefiram que a reciprocidade para as preferências que os beneficiem nos outros países sejam feitas com franquias nas atividades de outros empresários.

Nos países mais avançados industrialmente, alguns líderes industriais desta categoria admitem esquemas mais amplos, desde que haja tratamento harmonizado para o capital estrangeiro.

As multinacionais foram as maiores beneficiárias dos ACI e quiçá das listas nacionais da ALAC. Nossa impressão é que as multinacionais, em alguns casos, têm interesse concreto em complementação industrial entre os países da AL, mas em geral, se elas aproveitam imediatamente, mais que as empresas nacionais, dos benefícios do processo, para elas este é indiferente. Sua preferência lógica é mesmo a do mercado aberto, no qual elas possam importar de onde lhes convém e utilizar a mão-de-obra e outros recursos mais baratos, para *otimizar seu sistema mundial.*

Os empresários baseados na substituição de importações estão interessados na reserva do mercado nacional e, mesmo que este seja grande e a indústria divisível, resultando em competição interna, não querem que se amplie a competição. Unem-se nesse grupo empresas *nacionais e estrangeiras interessadas no oligopólio do mercado interno.*

A agricultura está muito vinculada à reserva do mercado nacional. Suas exportações tradicionais não colidem com a integração. Ela teme que a integração represente competição destrutiva para certas atividades não competivivas, por vezes essenciais à sustentação de *algumas áreas e segmentos da população. As compensações nacionais em outras áreas* que passam a exportar mais com a integração não sensibilizam aquelas áreas ou segmentos produtivos, que não vislumbram usos alternativos melhores para seus recursos (apesar de os

recursos agrícolas o permitirem, muito mais que os industriais). Os interesses imediatos e locais, na agricultura, são de poderosa vigência política.

Um setor que começa a ter relevo no sistema produtivo e na estrutura política é o de serviços, especialmente os de construção civil e de engenharia e consultoria, onde se formam grandes empresas (na escala nacional), muitas delas com capacidade exportadora e já com expansão no exterior. No caso dos PG estas teriam um efetivo interesse na integração econômica, como um escudo contra a competição das grandes empresas americanas, européias ou japonesas.

Salvo situações muito especiais, o Trabalho organizado é um grupo ainda restrito em nossos países e com consciência muito rudimentar dos problemas de impacto menos imediato sobre sua situação.

Na AL o discurso oficial das entidades regionais que congregam as entidades sindicais nacionais é integracionista, com advertências contra as multinacionais.

Os intelectuais e forças morais, compõem um grupo com elementos de tendências muito diferenciadas, mas, salvo os muito exclusivistas no seu nacionalismo ou no seu cosmopolitanismo, tendem a uma atitude de empatia latino-americana, por três motivações distintas: a consciência do processo mundial de agregações nacionais em grandes blocos econômicos (recente e talvez minoria), uma atitude tradicional de "nacionalismo" bolivariano (de que o aprismo foi expressão nos seus momentos de expansão) ou, nas esquerdas universalistas, a identidade regional para efeito de defesa contra o imperialismo, mas neste caso com a suspeita antiga, e inibidora de atitude militante pela integração, contra o capital estrangeiro, na ilusão de alcançar antes as revoluções nacionais para depois fazer a unidade latino-americana.

A marcha da identidade latino-americana que já abordamos levou ao estabelecimento do CELAM, o passo quiçá mais avançado no sentido de uma integração social na América Latina.

Quanto aos partidos políticos, a integração é em geral uma atitude retórica, expressa no Parlamento Latino-americano, o nome de uma tradição de encontros cordiais de representantes dos parlamentos da AL, importante no conhecimento recíproco de homens públicos. É preciso haver atingido a vida política um alto nível de informação, debate, consciência e competição de lideranças para que os partidos ultrapassem o mero interesse pelos casos locais e pelas situações conjunturais e emergentes. É preciso não minimizar a importância de grupos minoritários, porém mais intelectualizados e ativos, que, embora proclives à integração, detêm-se face ao risco de perda da margem de vigilância ou controle nacional sobre o capital estrangeiro no mercado ampliado.

INTEGRAÇÃO INTERNA

O cansaço do protecionismo, mesmo quando gerou esquemas de abertura ampla do mercado, não afastou, nas discussões sobre integração latino-americana, as velhas idéias, sobretudo nos PG, de que aquela deve ser retardada até que se alcance a integração interna. E esta é concebida em duas linhas: a "vertical", consistente no enchimento dos vazios do sistema produtivo que está na imagem — objetivo da política de substituição de importações e de crescimento para dentro; e a "horizontal" ou espacial.

A integração vertical interna conduziria a uma custosa autarquização, com um custo social e um impacto inflacionário que nada tem a ver com a integração vertical e horizontal de um grupo de atividades econômicas que se complementam tecnologicamente ou via economias externas. Aquela integração, no sistema nacional, traduzida pelo enchimento dos vazios no sistema-produtivo, é altamente ineficiente como uso do capital escasso, pelo

menos em comparação com um sistema aberto com benefícios recíprocos. É um processo gerador de elevada capacidade ociosa, pelas indivisibilidades. Assim, não atende aos objetivos de todos os países de controlar a inflação e expandir exportações. Seus custos pressionam os de toda a economia e obviamente os das exportações, embora a capacidade ociosa dê a ilusão de haver ampliado a capacidade exportadora. Compatibilizar esse sistema com exportações estáveis e expansivas impõe a desvalorização contínua da moeda, altos subsídios e contenção dos salários. Ele conduz à acumulação concentrada e a desequilíbrios sociais e espaciais.

Se a integração latino-americana aguardar essa integração vertical quase autarquizante, defrontar-se-á com crescentes resistências dos setores ou segmentos que não têm capa*cidade de ultrapassar suas deficiências originárias num tempo razoável, com a maturação ou* a escala do sistema produtivo em que se inserem, e que portanto só se sustentam através de reserva de mercado a qualquer custo social.

DESEQUILIBRIOS REGIONAIS INTRANACIONAIS

O corte horizontal mais importante sobre as diversas posições estaria nas ideologias quanto aos desequilíbrios regionais internos nos países, sua superação e sua relação com a integração latino-americana.

O agravamento dos desequilíbrios regionais tem sido conseqüência da concentração industrial e urbana, por sua vez acentuada pela política de substituição de importações.

Grupos sociais dominantes tendem a pensar que antes de corrigir essas desigualdades e de assim fazer a integração interna (horizontal ou espacial) não se pode avançar na integração externa. Que grupos racionalizam seus interesses nessa linha? Evidentemente os que se beneficiam da substituição de importações. Integração interna, no caso, significa reserva de mercado nacional, não importando as desigualdades de oportunidade resultantes. A integração intranacional seria não por participação e sim por dependência, o que já se vem denunciando como colonialismo interno. Outros grupos vinham sendo cooptados para essa política pela esperança de participação futura e pelo mito do orgulho nacional.

Num sistema fechado, o de substituição de importações a nível nacional, as regiões periféricas só tendem a ter seus desequilíbrios agravados, porque o processo é concentrador e as áreas pobres vão perdendo inclusive capacidade política, ou seja, de reivindicação. Nesse processo, as medidas intencionais de correção dos desequilíbrios são muita vez ilusórias (criação de enclaves) ou são anuladas pelas políticas setoriais a nível nacional. Salvo condições políticas muito especiais, quanto mais "integrados" os sistemas nacionais, têm as regiões periféricas internas menor poder de barganha que os países periféricos com soberania formal.

As regiões "periféricas", fronteiriças ou não fronteiriças, têm a ganhar com um modelo mais aberto, que lhes permita maior fluidez para suas exportações e abastecimento *mais livre.*

Nas condições atuais da política de substituição de importações, agravando-se os desequilíbrios nas áreas periféricas, o paliativo para o isolamento e a colonização interna se busca no limitado "comércio fronteiriço" formalmente liberalizado ou no contrabando amplo, incontrolável e corrutor, ou em soluções artificiais distorcionantes, como a da Zona Franca de Manaus.

Sem afastar a aplicação de subsídios racionais para o desenvolvimento periférico, um sistema de integração regional multinacional ou de bloco regional, é uma racionalização, com alcance maior, dos métodos informais, ilegais ou artificiosos para contornar parcialmente os desajustes das regiões periféricas. E, na medida em que possibilite a essas regiões

periféricas intranacionais uma economia mais ativa e menos desigual em termos de oportunidade de vida, contribui para melhor integrá-las no conjunto nacional: uma integração não dependente (colonialismo interno), uma integração por participação.

Linhas de ação convergente

É ocioso invocar as vantagens e a urgência da integração, sobretudo para os países que dificilmente se viabilizam sem ela, e mesmo a possível prescrição histórica que está correndo para a AL, no sentido de insistir na implantação de instituições ideais de integração econômica. Parece que para atingí-los, o essencial é pesquisar um roteiro estratégico.

A ALADI foi estabelecida como um notariado para registro de ações convergentes, um ponto de reunião e de consulta e troca de informações. Pode avançar no máximo em termos de capacitação para estudos e promoção. Seus mecanismos para realizar-se como "área de preferências econômicas" são muito débeis. Depois de quase sete anos, a PTR é limitada, de escassa utilização comercial, e marcada por listas extensas de exceções. Registraram-se "acordos de alcance parcial" como os do Cone Sul, principalmente os entre Argentina-Brasil e entre os dois países e o Uruguay. Em favor dos PMDER, o TM 80 é mais amplo que o TM primitivo, o da ALALC. Porém as medidas de cooperação econômica em benefício dos PMDER, para tornar eficaz a desgravação sem reciprocidade em favor deles, ainda estão em negociações iniciais, salvo a exceção indicada. De maneira geral, o TM 80 abre flexivelmente possibilidades variadas e amplas de "ações convergentes". Mas, para ir adiante ficará aguardando um programa estratégico de medidas confluentes, que gerem interesses concretos para todos os países e assim reduzam decisivamente as suspicácias nacionais, abrindo espaço para real aprofundqmento da PTR e outros acordos de alcance regional.

O acrodo visando a um "mercado comum" entre Argentina e Brasil (Ata de 29 de julho 1986, que criou o PICE, iniciando sua implementação por numerosos protocolos), e que se configura como de "complementação econômica" ampla entre os "acordos de alcance parcial" da ALADI, representa o mais importante avanço no sentido de integração entre países Latino-Americanos, não só pela profundidade dos entendimentos, mas também pela realidade e potencialidade do comércio. O intercâmbio entre os dois países já alcança quase 50% (47,5 em 78 e 45,8 em 85) do total intra-ALADI. É de prever um grande sucesso econômico e político para os dois países, superando velhos problemas. Porém, embora a declaração de princípios do acordo e as declarações enfáticas dos presidentes Alfonsin e Sarney sejam de confluência e abertura negociada com os outros países, há que recear, como conseqüência objetiva dessa integração bilateral, um afastamento cada vez maior dos dois em relação aos demais países da região, excetuando-se o Uruguay, com que Argentina e Brasil aprofundaram acordos anteriores (CAUCE e PEC). Há também entre os dois e Paraguay e Bolívia negociações avançadas.

O Grupo Andino se avançar na sua consolidação será positivo para a integração da AL. Mas é estratégico, a nosso ver, promover os meios pelos quais a integração sub-regional andina se faça compatível com a integração latino-americana, sem esperar um longo prazo. Os caminhos principais seriam:

— rever os programas de indústria de integração, de sorte a que se assegurem escalas e aglomerações industriais competitivas com as dos PG;

— assistência técnica, empresarial e financeira dos PG na implantação das novas indústrias no GA;

— projetos conjuntos da Bolívia com Argentina e Brasil.

No que se refere ao MCCA e à CARICOM, a assistência técnica, empresarial e finan-

ceira dos PG e GA, é a contribuição que a AL pode dar para a realização das indústrias de integração sub-regional. Avançar na extensão de concessões não extensivas como as dadas aos atuais PMDER da ALALC poderia ser um passo político importante, sem custos sensíveis.

É bom que se multipliquem e aprofundem esforços de acercamento e colaboração em várias frentes, entre as quais citamos:

— os do acordo do Rio da Prata e dos atuais entendimentos Argentina-Brasil-Uruguai;

— os projetos de colaboração da Argentina e do Brasil com a Bolívia, fundamentais para a vincuflalão entre o GA e os países do Leste, tanto física quanto econômica;

- os projetos do Tratado Amazônico;

— os acordos que fomentem o turismo intra-latino-americano e a promoção conjunta da América Latina fora;

— os mecanismos de comunicação científica tecnológica (e pesquisas conjuntas) culturais e políticas;

— os acordos de complementação industrial e outros enlaces de empresas diversas, inclusive de tecnologia:[1]

— os acordos comerciais de excedentes e faltantes;

— os projetos de vinculação física entre os países da AL, como a Marginal de la Selva; etc.;

— ampliação e aprofundamento dos acordos de pagamentos e de financiamentos comerciais e de inversões, que têm um papel relevante.

Tudo isso faz avançar o processo, porém lenta e desequilibradamente. Para vencer as resistências à implantação de programas de liberação comercial mais eficazes, a nosso juízo *o grande passo estratégico é um programa amplo de estudos simultâneos e de promoção* de atividades produtivas relevantes para todos os países, particularmente os PMDER e os PMI, a saber:

a) conjuntos produtivos que permitam aos PMDER e PMI aproveitar as oportunidades no mercado ampliado latino-americano e contribuam assim para um substancial avanço na economia desses países. Não se trata apenas de indústrias ou complexos industriais, mas *de conjuntos produtivos com capacidade de competição e auto-sustentação, com os* complementos de infra-estrutura física e RH;

b) complexos produtivos, coincidindo ou não com os outros itens ora listados, que contribuam para viabilizar as inversões e os custos operativos das vias de transporte de interesse continental;

c) projetos de aproveitamenteo de recursos energéticos, minerais e também agrícolas, em que os PG tenham grande interesse para seu suprimento em materiais carentes e os países detentores dos recursos naturais e de viabilizá-los para exportação e para o mercado nacional ou sub-regional. Estes projetos podem ter um papel no sentido da solidariedade de interesses entre PG e os demais, e assim de movê-los a um processo mais efetivo de integração. Esses projetos conjuntos devem caminhar no sentido da verticalização possível nos países produtores de matérias primas.

d) o estudo simultâneo de possibilidades produtivas em diversos setores, numa proje*ção, digamos, de 10 anos, para o conjunto de AL ou de ALADI, levando em conta recur*sos naturais, por um lado, e, por outro, aglomerações e escalas, a fim de assegurar oportunidades para todos os países.

As associações produtivas entre os PG têm evidente impacto integracionista entre eles, como é o caso da emergente AUTOLATINA[6], mas o receio é que distancie esses países em relação aos demais da AL.

A falta do estudo multisetorial simultâneo conduziu a uma distorção "política" nos programas industriais do GA, com prejuízo de escalas e competitividade. Apesar da sua complexidade, o esforço no item 'H' poderia ser uma chave para alocar-se projetos imediatos e expectativas tecnicamente bem fundadas que fossem asseguradas por acordos formais de colaboração técnica, empresarial e financeira e liberação comercial. Seria o caso de partir dos três primeiros itens e acrescentar a capacitação técnica para o quarto.

A estratégia do desenvolvimento interior, que se discutiu há anos na CEPAL-ILPES, poderia ser retomada, relacionando-se com os itens acima, ou seja, com uma política de escalas e aglomeração, de eficiência competitiva, abandonando as preocupações de multiplicar emprego mal remunerado em tecnologias intermediárias e de multiplicar núcleos simplesmente para pontilhar de "pólos" os espaços vazios ou para dar emprego a populações residuais e evitar migrações, ou seja, a diretriz de dispersão *à priori*. A estratégia seria de desconcentração concentrada, combinando a eficiência da concentração com o objetivo de desconcentração, através de concentrações planejadas. A estratégia seria conjugada com o aproveitamento de conjuntos de recursos naturais e humanos que viabilizassem as vias de integração nacional e latino-americana ou as grandes aglomerações urbanas estabilizadas. Ao contrário de evitar migrações, estaria relacionada com a orientação das migrações no sentido de otimizar custos benefícios dos deslocamentos populacionais.

A partir dessas linhas de ação e com elas conjugadas se desenvolveriam estudos e negociações no sentido de concessões aduaneiras e outras, bem como de harmonização de políticas. Conforme o vulto e a reciprocidade dos interesses envolvidos nos investimentos programados e promovidos em todos os países, tais negociações comerciais e harmonizações ultrapassariam o âmbito limitado para atingirem alcance integrador mais amplo. Assim a integração dos mercados deixaria de ser um esforço voluntarista *à priori* para ser uma conseqüência de interesses vivos. Os regimes aduaneiros especiais para os PMDER e os PMI seriam adotados como complemento às expectativas concretas de benefícios nesses países gerados pelas outras ações de desenvolvimento solidário.

Instrumentais para a promoção dos projetos integracionistas são:

a) Uma coordenação, mesmo informal, entre as várias agências envolvidas com os problemas da AL (CEPAL, SELA, ALADI, Junta do AC, BID-INTAL, ECIEL, etc.) pode ser decisiva para, somando à colaboração técnica dos estados latino-americanos, realizar o grande esforço de estudos e promoção com o menor custo incremental;

b) Comprometer as empresas estatais na colaboração intra-latinoamericana;

c) Estabelecer o Fundo de Inversões que complete o BID, sob controle majoritário da AL;

d) Bancos Nacionais de Desenvolvimento financiando seus nacionais em outros países AL e até dando tratamento nacional aos investidores destes em projetos integracionistas;

e) Coordenação Política sobre o tratamento do capital estrangeiro.

Descortinando-se a perspectiva de interesses relevantes para todos os países, ou quase todos, estaria aberta a possibilidade de superar dúvidas e inibições.

Quiçá essa ação estratégica permita à AL prescindir de um grande choque externo para trilhar o caminho seguro para o seu futuro: a integração.

SIGLAS E ABREVIATURAS

AAP — Acordos de Alcance Parcial, do TM 1980.
AAR — Acordos de Alcance Regional, TM 1980.
ABRAMEX — Argentina-Brasil-México.
AC — Acordo de Cartagena.
ACI — Acordos de Complementação Industrial (ALALC).
AGP — Acordo Geral de Preferências.
AL — América Latina.
ALADI — Associação Latino-Americana de Intregração.
ALALC — Associação Latino-Americana de Livre Comérico.
AT — Assistência Técnica.
BID — Banco Interamericano de Desenvolvimento.
BCIE — Banco Centro-Americano de Integração Econômica.
CDB — Caribean Development Bank.
CARICOM — Comunidade do Caribe.
CAUCE — Convênio Argentino Uruguaio de Cooperação Econômica.
CECLA — Comunidade Econômica Latino-Americana.
CELAM — Conselho Episcopal Latino-Americano.
CEPAL — Comissão Econômica para a América Latina, ONU.
CNMF — Cláusula Nação mais Favorecida.
DES — Direitos Especiais de Saque
ECIEL — Estudos Conjuntos de Integração Econômica Latino-Americana.
EMLA — Empresas Multinacionais Latino-Americanas.
EUA — Estados Unidos da América.
FIV — Fondo de Inversiones de Venezuela.
FT — Força Trabalho.
GA — Grupo Andino.
GATT — Acordo Geral de Tarifas e Comércio.
GEICOS — Grupo Empresarial Interregional de Centro-Oeste Sudamericano.
ILPES — Instituto Latinoamericano Planificacion Economica Y Social.
INTAL — Instituto de Integração da América Latina do BID.
LC — Lista Comum (ALALC).
LE — Listas Especiais de Concessões aos PMDER, não Extensivas.
LN — Listas Nacionais (ALALC).
MC — Mercado Comum.
MCCA — Mercado Comum Centro-Americano.
MCE — Mercado Comum Europeu.
MP — Margem de Preferência.
PD — Países Desenvolvidos.
PEC — Protocolo de Expansão Comercial — Brasil-Uruguay
PED — Países em Desenvolvimento.
PG — PED Relativamente Grandes na América Latina: Argentina, Brasil, México.
PICE — Programa de Integração e Cooperação Econômica (Ata de 29.7.86 entre Argentina e Brasil).
PMDER — Países de Menor Desenvolvimento Econômico Relativo.
PMI — Países Mercado Intermediário.
PTR — Preferência Tarifária Regional (ou PAR — Preferência Aduaneira Regional).
RH — Recrusos Humanos.

RITLA — Rede de Informação Tecnológica Latino-Americana.
SELA — Sistema Econômico Latino-Americano.
SGP — Sistema geral de Preferências.
STF — Sistema Territorial Fundamental, Bolívia.
TEC — Tarifa Exterior Comum.
TGIECA — Tratado Geral de Integração Centro-Americana.
TM — Tratado de Montevideo; 1960.
TM 80 — Tratado de Montevideo de 1980 que estabeleceu a ALADI.
ZLC — Zona de Livre Comércio.

Notas

(1) Estas notas utilizam em parte e atualizam as Reflexões sobre a Integração Latino-Americana, feitas para a CEPAL — Comissão Econômica para a América Latina, antes do novo Tratado de Montevideo, de 1980 (Doc. E/CEPAL/L 214) mayo 1980.

(2) Para o significado das siglas como ALALC, MCA, PG, etc que aparecem freqüentemente no texto, ver no final "SIGLAS E ABREVIATURAS".

DÍVIDA EXTERNA:
DA CRISE DE LIQUIDEZ À CRISE DE CRESCIMENTO

Sergio Amaral

O tema da dívida externa voltou à manchete dos jornais e tornou-se de novo foco da atenção da comunidade financeira. A Assembléia Anual do Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial, realizada em Toronto, em 1982, foi dominada pelo impacto do anúncio feito pelo México, pouco antes, de que seria forçado a suspender os pagamentos aos bancos credores. Há poucas semanas, na reunião anual dos dois organismos, em Washington, o tema central, mais uma vez, foi o da dívida mexicana. Enquanto as reuniões oficiais prosseguiam em seu costumeiro desenrolar, as atenções dos funcionários de governo, dos representantes dos bancos e sobretudo da imprensa estavam voltadas para as negociações do México com o seu Comitê Assessor de Bancos. A questão da dívida externa dos países em desenvolvimento foi, assim, um dos pontos centrais, tanto da reunião de 1982, quanto da de 1986. Em ambos os casos, o México desempenhou o papel de um caso piloto. Mas, entre 1982 e 1986, ocorreu uma transformação substancial na natureza do problema. Antes, o que estava em questão, basicamente, era a capacidade de um país, ou de um grupo de países, de continuar a pagar pontualmente os juros aos bancos. Hoje, o que está em questão é a viabilidade do crescimento e, em certos casos, da democracia, em muitos países em desenvolvimento.

A crise da dívida externa, quando irrompeu em 1982, constituía uma ameaça real para o sistema financeiro. Os empréstimos dos bancos norte-americanos para os países em desenvolvimento representavam então 11% dos seus ativos e 198% do capital.[1] Por isto, a estratégia da dívida então delineada, e em seguida endossada pelas reuniões de cúpula econômica de Williamsburg e de Londres[2], buscava basicamente preservar a estabilidade do sistema bancário: empréstimos-ponte para os devedores, para evitar a suspensão do pagamento de juros aos bancos: programas de ajustamento sob a supervisão do FMI, para aumentar a capacidade de servir a dívida; empréstimos novos dos bancos comerciais, para tornar possível o ajustamento e para cobrir os desequilíbrios no Balanço de Pagamentos. Do ponto-de-vista do sistema financeiro, esta estratégia mostrou-se adequada e os resultados podem ser considerados positivos: o déficit em conta corrente dos 10 maiores devedores latino americanos declinou de 96 bilhões de dólares, de 1980 a 1982, para 5 bilhões,

de 1983 a 1985[3]; a partir de 1984, a "exposure" dos bancos norte-americanos em relação aos países em desenvolvimento já começa a diminuir e, em 1985, a razão empréstimos/ativos e empréstimos/capital havia declinado para 8% e 124%, respectivamente.[4]

Enquanto isto, governos e bancos credores tomavam uma série de medidas para fortalecer o sistema financeiro. Os principais países industrializados, reunidos sob os auspícios do Banco para Ajustes Internacionais (BIS), aprovaram, em maio de 1983, os "principles for the supervision of bank's foreign establishments", que estabelecem novas regras para a supervisão da atividade bancária internacional. Os EUA, que já contavam desde 1979 com um sistema uniforme de avaliação do risco dos países devedores, estabeleceram em 1982 nova orientação sobre o fornecimento de informações relativas aos empréstimos estrangeiros com problemas. Pouco depois, em junho de 1983, as instituições reguladoras aprovaram diretriz pela qual os 17 maiores bancos foram obrigados a manter capital próprio igual a pelo menos 5% dos ativos. Por fim, por ocasião da autorização para o aumento da contribuição para o FMI, o Congresso norte-americano fez exigências adicionais em matéria de supervisão e informação, reservas para perdas e capital dos bancos.[5]

Os bancos comerciais, em parte por imposição das agências reguladoras, em parte por iniciativa própria, adotaram medidas para proteger os seus balanços em relação à dívida do Terceiro Mundo. O capital dos bancos norte-americanos, como percentual do ativo, cresceu progressivamente ao longo dos últimos anos. A relação capital/ativos dos nove maiores bancos norte-americanos passou de 4,5% em 1980 a 6,8% em 1985. Como resultado deste aumento de capital, assim como de uma pequena redução da "exposure", os bancos norte-americanos experimentaram, como já foi assinalado, um declínio da relação entre a "exposure" para os países em desenvolvimento e o seu capital de 198% em 1982 para 106% no início de 1986, índice inferior ao de 1977. Para os 9 maiores bancos, a razão passou de 290% a 174% no mesmo período e, se for considerada a "exposure" apenas em relação aos quatro maiores devedores latino americanos (Brasil, México, Argentina e Venezuela), a relação caiu para cerca de 100%[6]

Em suma, os países devedores fizeram um considerável esforço de ajustamento, que reduziu substancialmente o déficit em conta corrente e aumentou a sua capacidade de efetuar os pagamentos relativos à dívida externa. Os países industrializados intensificaram sua cooperação em matéria de supervisão, informação e coordenação da atividade bancária internacional. Os bancos comerciais aumentaram os seus capitais, elevaram o nível de reservas e já começaram a reduzir a sua "exposure" em relação aos países endividados. Ao longo dos quatro últimos anos, portanto, o sistema financeiro reduziu consideravelmente sua vulnerabilidade em relação à dívida externa dos países em desenvolvimento. Embora o risco não esteja inteiramente removido, nas circunstâncias atuais, a hipótese de um abalo ao sistema financeiro em decorrência da dívida externa do Terceiro Mundo parece bastante remota.[7]

Se os riscos para o sistema financeiro foram consideravelmente mitigados, o problema da dívida está longe de ser resolvido. O tipo de ajustamento imposto aos países devedores provocou uma transferência de recursos em favor dos credores que, no caso da América Latina, esteve perto de 30 bilhões de dólares em cada um dos três últimos anos.[8] Como resultado, em boa medida, deste volume sem precedentes de transferência de recursos de países pobres a países ricos, a América Latina, se o Brasil for excluído do cálculo, continua em recessão.[9] A renda per capita da região caiu de 10% a 15% e situava-se, em 1985, no mesmo nível em que estava há dez anos atrás. Isto significa dizer, como já foi salientado por muitos, que com respeito ao desenvolvimento os anos 80 significam uma década perdida. Os salários reais declinaram substancialmente, ao mesmo tempo em que mais de 40% dos trabalhadores tinham apenas empregos ocasionais ou estavam desempre-

gados.[10] Por fim, sérias dificuldades externas e internas forçaram alguns países, como a Bolívia e o Peru, a suspender ou a limitar unilateralmente os seus pagamentos.

Este conjunto de circunstâncias tornou inevitável uma revisão da estratégia que vinha sendo seguida desde 1982. O chamado Plano Baker, apresentado pelo Secretário do Tesouro dos Estados Unidos à reunião anual do FMI/BIRD de Seul, em outubro de 1985, teve o mérito de reconhecer a necessidade da retomada do crescimento nos países devedores e de propor recursos financeiros adicionais para promover este crescimento. Outro aspecto positivo foi o de atribuir um papel central ao Banco Mundial, instituição mais experiente e sensível do que o FMI para os problemas dos países em desenvolvimento. Em seu passivo, no entanto, podem ser registrados uma ênfase demasiada na questão da condicionalidade e a insuficiência dos recursos disponíveis para financiar a retomada do desenvolvimento.

Pode-se dizer hoje, sem receio de exagero, que a quase totalidade dos fluxos financeiros para a América Latina, sob a forma de empréstimos, está subordinada a algum tipo de condicionalidade. A idéia da condicionalidade não é nova e a intensificação do seu uso não se deve apenas ao Plano Baker. Este plano, entretanto, veio reforçar uma tendência que já se fazia sentir na comunidade financeira e levou à extensão da condicionalidade a uma multiplicidade de situações:

a) a condicionalidade, entendida como "the policies the Fund expects a member to follow in order to be able to use the Fund's general resources"[11] foi introduzida nas operações do Fundo Monetário em 1952 e tem sido aplicada na maioria dos casos de assistência financeira da instituição. Nos últimos anos, no entanto, o conceito de condicionalidade sofreu uma considerável extensão, para vir a abranger, nos diferentes acordos "stand by" e "extended facility" concluídos com países em desenvolvimento, não apenas as medidas diretamente relacionadas com o ajustamento do Balanço de Pagamentos, mas praticamente todas as variáveis relevantes de política econômica.[12] Ademais, as modalidades de aferição do cumprimento de um programa foram consideravelmente refinadas pela adoção de metas quantitativas, critérios de desempenho e outros indicadores, que representam por vezes sérias restrições ao manejo de políticas econômicas nacionais;

b) no Banco Mundial, a noção de condicionalidade está sendo ampliada pela introdução dos "policy oriented loans". Se, efetivamente, este tipo de operação parece mais adequado, do que o simples empréstimo por projeto, para atender à necessidade de um ajustamento mais profundo por parte de alguns países em desenvolvimento, as formas como vierem a ser formuladas e aplicadas as novas condicionalidades poderão constituir obstáculo adicional e não incentivo ao processo de ajustamento;

c) a intensificação da prática da condicionalidade manifesta-se igualmente pela incorporação, nos empréstimos de uma instituição, das condicionalidades aplicadas por outra. É a chamada "cross conditionality" que está implícita nos programas conjunros FMI/BIRD em favor dos países de baixa renda, no âmbito da "Sectoral Adjustment Facility".[13] A mesma idéia, de definição de um programa de ajustamento comum a várias instituições, para servir de base para à negociação de empréstimos específicos, foi discutida no âmbito da reforma do Banco Interamericano de Desenvolvimento;

d) a vinculação dos empréstimos dos bancos privados a reformas políticas no país mutuário é um desenvolvimento mais recente. Pode assumir a forma de um vínculo entre os novos empréstimos e reformas estruturais ou setoriais no âmbito de programas com o Banco Mundial (Chile e Uruguai); ou a da chamada "enhanced surveillance", em que o reescalonamento plurianual da dívida (MYRA) de um país fica condicionado à supervisão do desempenho da sua economia pelo FMI, durante o período de consolidação da dívida que exceder o prazo de vigência de um acordo regular com o Fundo (México Equador, Ve-

nezuela e Iugoslávia)[14]. A modalidade mais recente de vinculação, e certamente a mais restritiva, está na chamada "serial MYRA", que prescreve condições específicas para cada segmento da reestruturação, segmento em geral de um ano. Caso estas condições não sejam atendidas, a reestruturação é suspensa. Assim, nos casos de supervisão associada a reestruturação plurianual, o empréstimo ou o reescalonamento vinculam-se à implementação de políticas determinadas, em anos futuros.

Em suma, os fluxos cada vez mais escassos de recursos financeiros para os países em desenvolvimento estão sendo progressivamente condicionados à adoção de determinadas medidas de política econômica. Estas medidas, em boa parte dos casos, inspiram-se nos modelos ou nas políticas propostas por países industrializados, mas são refinadas, adaptadas e negociadas pelos principais organismos financeiros.[15] Muitas das políticas propostas, é preciso reconhecê-lo, são necessárias e viriam a ser adotadas pelos países endividados com ou sem condicionalidade, com ou sem programas de ajustamento com o FMI ou com o Banco Mundial. Os países devedores, em muitos casos, foram os primeiros a adotar programas de ajustamento estrutural, a procurar reduzir o déficit público, a adotar rigorosos programas de combate a inflação e a introduzir incentivos às exportações. O que pode ser arguido, entretanto, neste revigoramento do conceito de condicionalidade, em primeiro lugar, é a sua extensão às mais relevantes variáveis de política econômica, que fazem de alguns dos programas de ajustamento, não apenas um instrumento para a correção de desequilíbrios, mas um verdadeiro modelo alternativo de desenvolvimento. E, em segundo lugar, a rapidez das reformas esperadas.

Caso as condicionalidades propostas ou em discussão não venham a ser aplicadas com considerável grau de flexibilidade é possível que em vez de contribuição, venham a transformar-se em pontos de fricção política e em obstáculos adicionais ao esforço de ajustamento. Seria, com efeito, uma ilusão esperar que economias por natureza mais frágeis e ainda combalidas por anos recentes de recessão possam, no curto espaço de um programa de ajustamento, remover inteiramente déficits públicos, subsídios e restrições comerciais, que sequer as economias mais avançadas e maduras lograram eliminar. Como imaginar, igulamente, seja possível subtrair do processo de decisão interno variáveis importantes de política econômica, tais como políticas de preços e de salários, medidas relativas a poupança e consumo, no momento em que a transição para a democracia suscita a expectativa legítima de maior participação da sociedade nas decisões do Governo? As condicionalidades tocam assim, possivelmente, a real questão das implicações da dívida externa para a consolidação da democracia. De um lado, os novos governos democráticos necessitam de novos influxos de recursos financeiros, para promover a retomada do desenvolvimento, condição de consolidação da própria democracia. De outro, no entanto, estes recursos vêm carregados de condicionalidades, nem sempre compatíveis com as aspirações da sociedade. Como superar a tensão entre as demandas externas e as demandas internas constitui possivelmente um dos mais sérios desafios para os novos governos democráticos. Logo após a crise de 1982, as demandas externas tenderam a prevalecer sobre as internas; o advento da democracia em muitos países poderá reverter este quadro e fazer com que venham agora a predominar as demandas internas.

O Plano Baker certamente reforçou a idéia da condicionalidade, mas parece não ter logrado assegurar o fluxo de recussos requerido para a retomada de um desenvolvimento sustentável. Estimativas feitas por diferentes instituições, como o Banco Mundial, a CEPAL e o Instituto para a Economia Internacional indicam que os principais países devedores deverão necessitar cerca de 20 bilhões de dólares por ano, até 1990, para poder atingir um crescimento da ordem de 4% ao ano, até o fim da década.[16] A iniciativa Baker preconiza 20 bilhões de dólares dos bancos de desenvolvimento, 20 bilhões dos bancos comerciais,

durante um período de três anos, ou seja, cerca de 13 bilhões de dólares por ano.[17] O problema não está tanto na insuficiência dos recursos previstos, quanto na relutância dos bancos comerciais em cumprir com a quota que lhes foi atribuída neste plano. Com efeito, os bancos continuam a reescalonar o pagamento do principal e, em certos casos, no âmbito de pacotes financeiros sob a supervisão do FMI ou do Banco Mundial, continuam a fornecer recursos novos, em columes limitados, para a cobertura de déficits de Balanço de Pagamentos ou para atender a situações de emergência, como é o caso do recente pacote financeiro em favor do México.[18] Mas mostram certamente mais relutância em conceder recursos para o crescimento e em retomar os empréstimos voluntários. Na verdade, os bancos comerciais vêm reduzindo substancialmente seus empréstimos para o Terceiro Mundo. A parcela dos países em desenvolvimento no total dos empréstimos concedidos pelos bancos comerciais declinou de 27% em 1982 para 4% em 1985. Os empréstimos para os 15 maiores devedores — que são os abrangidos pelo Plano Baker — caíram de de 5 bilhões em 1984 para 1 bilhão em 1985.[19]

As razões para o retraimento dos bancos comerciais são variadas e fazem crer que será difícil reverter esta tendência a curto prazo. Ao contrário, as indicações disponíveis são no sentido de que os bancos estão introduzindo importantes mudanças na sua estratégia de operações, que os farão afastar-se dos empréstimos para os países em desenvolvimento. No caso dos Estados Unidos, duas novas linhas de atuação merecem atenção: uma é a maior concentração em atividades voltadas para o mercado interno, evolução que foi facilitada pela flexibilização dos regulamentos que antes proibiam as operações de um banco em mais de um estado; a outra refere-se à ampliação dos serviços oferecidos pelo sistema bancário, que também abriu novas possibilidades de operação no mercado interno. No que se refere à área internacional, desde o início da crise, o objetivo dos bancos foi sobretudo o de reduzir a sua "exposure" em relação aos países devedores, não só pelo componente de risco inerente aos empréstimos feitos, mas igualmente pelo fator de visibilidade, isto é, a percepção por parte dos acionistas e de potenciais investidores de que um banco acumula percentual elevado de empréstimos problema. Além disto, na verdade, não faz sentido econômico para um banco estender empréstimos novos a um devedor cujos títulos estão sendo cotados no mercado secundário abaixo do seu valor nominal. Assim, segundo um representante da comunidade bancária, "in a best case scenario, the resumption of voluntary lending would require additional financial resources to repay banks choosing to reduce their exposure"[20].

O desempenho da economia mundial não oferece tampouco um incentivo aos esforços de ajustamento dos países endividados. De um lado, é forçoso reconhecer que taxas nominais de juros mais baixas, a partir de 1985 e enquanto durarem, trazem um alívio ao serviço da dívida dos países em desenvolvimento, da ordem de 15 bilhões de dólares por ano. De outro, no entanto, esta redução é muito menor do que a queda na receita de exportações. Ademais, as taxas de juros reais persistem em patamares mais elevados do que as taxas de crescimento das exportações dos países devedores, o que desestimula o fluxo de empréstimos para estes países.[21] A taxa de crescimento das principais nações industrializadas, depois de ter alcançado 4,8% em 1984, caiu para 3% em 1985 e deverá ser de 2,7% no corrente ano. Nos países em desenvolvimento, a taxa de crescimento caiu de 3,3% em 1985 para 2,7% em 1986[22]. A deterioração nas relações de troca atingiu um nível sem precedentes. O preço dos produtos primários caiu 20% de meados de 1984 até fins de 1985; e mais 15% só no primeiro semestre de 1986.[23] O déficit em conta corrente dos países em desenvolvimento deverá ampliar-se de 3% das exportações em 1985 para 9% no corrente ano, num momento em que financiar este d1ficit é muito mais difícil. "For the group of capital importing developing countries, the financing situation is characterized by virtual cessation of reserve accumulation, with larger reserve losses among fuel exporting coutries being

combined with lower reserve gains among fuel importers: a renewed buildup of arrears: steep rise in the amounts of debt rescheduled; a subdued pace of official lending (which at about $20 billion per annum in 1985-87, is running at only about two thirds the rate of 1981-84); and continuing weakness in private lending, which is expected to average only about $10 billion per annum."[24] Apesar dos fluxos moderados de empréstimos, a dívida deverá crescer $52 bilhões, para atingir 967 bilhões de dólares ao fim de 1986. A razão dívida/exportações deverá passar de 169%, no ano passado, para 179% em 1986. Assim, em 1991, os indicadores relativos à dívida externa dos países em desenvolvimento deverão ser tão desfavoráveis quando os de 1982. Estes dados e estimativas pouco auspiciosos dão fundamento ao pessimismo hoje dominante quanto à possibilidade da retomada de um crescimento sustentado nos países devedores nos próximos anos. Em outras palavras, nas presentes circunstâncias, parece não haver uma saída para o dilema: pagar a dívida ou crescer.

O caso do Brasil, neste contexto, é singular. O ajustamento estrutural do país, iniciado em meados da década de 70, encontra-se, senão em vias de conclusão, pelo menos em estágio bastante avançado.[25] O Brasil é também um dos raros países a ter conseguido conciliar combate à inflação, crescimento e serviço da dívida. A inflação brasileira, depois de haver alcançado 224% em 1984 e 235% em 1985, nos primeiros meses de 1986 dava mostras de poder acelerar-se ainda mais. Em janeiro chegou a 17% e no mês seguinte a 22%. Em fins de fevereiro, o Governo adotou o chamado Plano do Cruzado, terapia não convencional para o tratamento de uma enfermidade também não convencional, a de uma economia quase inteiramente indexada. Os resultados superaram as expectativas. A taxa de inflação nos quatro primeiros meses após a reforma situou-se em torno de 1% ao mês, para elevar-se ligeiramente nos meses seguintes. Mas o que é mais importante, a economia, em vez de entrar em recessão, como costuma aontecer quando de uma queda drástica da inflação, continuou a crescer e este ano deverá apresentar uma taxa de crescimento próxima à do ano passado, que foi de 8.3%. E isto ocrreu sem comprometer o desempenho do setor externo. O saldo comercial em 1986 deverá ser pouco inferior ao que foi alcançado no ano passado, ou seja, 12.5 bilhões de dólares. Desta forma terá sido possível, por dois anos seguidos, efetuar elevados pagamentos de juros (9.6 bilhões em 1985 e aproximadamente 9 bilhões em 1986) sem a necessidade de empréstimos novos.

Mas, mesmo no caso do Brasil, o prosseguimento de pesadas transferências de recursos é insustentável. No ano passado, a transferência líquida para o exterior correspondeu a 5% do PIB e a 24% da poupança interna.[26] Assinala Nogueira Batista que uma transferência desta magnitude representa uma restrição severa para o desenvolvimento do país, por vários motivos. Primeiro, porque restringe a capacidade de importar de uma economia que precisa crescer a taxas elevadas e para tanto tem que modernizar o seu parque industrial. Segundo, porque compromete a capacidade de abastecer adequadamente o mercado interno e portanto de manter sob controle a inflação. Terceiro, porque agrava a situação financeira do setor público, que responde por aproximadamente 80% da dívida externa, e muitas vezes é obrigado a aumentar a sua dívida interna, para financiar a compra das divisas geradas pelo saldo comercial produzido pelo setor privado. Quarto, porque reduz a disponibilidade de recursos para o investimento, diminuindo o potencial de crescimento da economia no médio e longo prazos.[27]

Assim, vai aos poucos ganhando corpo a percepção de que, a persistir o quadro atual, marcado por uma acentuada transferência de recursos das nações pobres às ricas, não apenas os países devedores não lograrão retomar um crescimento sustentado, mas também os próprios países credores continuarão a ser igualmente, e desnecessariamente, penalizados. Diversos estudos recentes deixam claro que a estratégia adotada para resolver o problema da dívida, se protegeu o sistema financeiro, prejudicou sensivelmente o setor pro-

dutivo, tanto nos países devedores, quanto nos credores. O Relatório para 1986 do Inter-American Dialogue, ressalta que, para gerar divisas, os países latino americanos tiveram que manter severo controle sobre as importações, que assim declinaram de 100 bilhões de dólares em 1980 para 60 bilhões em cada um dos três últimos anos.[28] Estudo preparado pelo "staff" do Joint Economic Committee do Congresso norte-americano é ainda mais enfático ao assinalar que "as políticas implementadas (em relação à dívida externa) permitiram aos bancos manter e até mesmo aumentar sua lucratividade. Mas, ao mesmo tempo, estas práticas prejudicaram seriamente — e desnecessariamente — o desempenho econômico de outros setores de economia dos EUA, em particular o agrícola e o manufatureiro. E elas pouco fizeram para resolver o problema da dívida de modo permanente".[29] Mais recentemente, o "staff" democrático do Joint Economic Committee chamou atenção para o fato de que, se as exportações norte-americanas caíram de 237 bilhões de dólares em 1981, para 214 bilhões em 1985, metade da perda (12.5 bilhões) corresponde a exportações para a América Latina. Mais ainda, a contribuição potencial do mercado latino americano para a reativação das exportações dos Estados Unidos representa o dobro do que a soma dos mercados da Alemanha Ocidental e do Japão. Prossegue o documento preparado para o Joint Economic Committee: "falling U.S. exports to Latin America are not an inevitable or unavoidable consequence of the debt crisis. Rather, ...they are the direct outgrowth of administration policies for managing the debt crisis --policies which are tantamount to telling debtor nations that they must promise to continue paying interest and stop purchasing U.S. products."[30]

Existe um consenso de que é preciso assegurar as condições para a retomada do crescimento nos países endividados. As divergências estão no caminho para chegar a este objetivo. O espectro das propostas é amplo e vai desde a sugestão de pequenos ajustamentos até a proposição de mudanças mais substanciais. Os bancos comerciais parecem basicamente satisfeitos com a orientação dada ao problema da dívida e favorecem "a flexible pursuit of the existing strategy, preserving the good and necessary features of what laready is being done ...constructive *initiatives* are always worth exploring on their merits. What must be rejected, as both unnecesary and unworkable, is a politically imposed *plan*, that purports to solve the needs of debtor countries regardless of circumstances, as well as solve U.S. trade problems."[31]

A estragégia proposta em "Toward Renewed Growth in Latin America" inscreve-se de certo modo numa perspetiva próxima à dos bancos comerciais, na medida em que, em vez de mudanças significativas, sugere a continuidade e a maior coerência das políticas que vêm sendo preconizadas pelos organismos financeiros internacionais: "our recommendations will draw on previous worthwhile efforts; in this sense, our proposals will not always be 'new'. But none of them were applied within a coherent, comprehensive framawork."[32] A estratégia proposta enfatiza a "orientação para fora", mediante um conjunto de inventivos que estimule as exportações e a substituição de importações eficiente; o aumento da poupança interna e o seu uso mais eficiente; a reforma do papel do Estado na economia; e políticas nos países industrializados compatíveis com este esforço de ajustamento. Esta proposta apresenta outro ponto em comum com a dos bancos comerciais, ao partir do pressuposto de que que "all private capital flows to the region are likely to remain modest for some time...", pois a retomada dos empréstimos voluntários para a América Latina levará algum tempo. Por conseguinte, as fontes alternativas para o financiamento do cescimento deverão ser buscadas no aumento da poupança interna e na expansão dos empréstimos dos bancos multilaterais de desenvolvimento.[33]

Propostas apresentadas por congresssitas norte-americanos acentuam a necessidade de

adotar alguma forma dealívio do serviço da dívida para permitir a retomada do crescimento e um aumento das importações por aprte dos países devedores. O Senador Kerry (D-Massachusetts) sugeriu estabelecer uma correlação entre a diminuição do saldo comercial e a redução do serviço da dívida. O Senador Bradley (D-New Jersey) propôs a convocação de uma conferência de cúpula entre cerdores e devedores para examinar modalidades de redução do serviço da dívida que venham a permitir a liberalização e incremento das importações por parte dos países devedores. Os vínculos entre dívida e comércio são aliás o tema da Conferência de Nova York, promovida por um grupo bi-partidário de congressistas, com o objetivo de encontrar fórmulas novas que permitam ao mesmo tempo equacionar o problema da dívida e expandir o comércio. Segundo alguns, é a tentativa de reduzir a distância que separa Plano Baker da Proposta Bradley. Por fim, a percepção de que o Plano Baker precisa ser complementado e reajustado, de que e necessário assegurar recursos suficientes para promover o crescimento dos países devedores é compartilhada pelo próprio Executivo norte-americano. O Secretário de Estado Alterno, John Whitehead, propôs o desdobramento do Plano Baker em novo capítulo, em que a ênfase, em vez de novos empréstimos, recaia sobre mais investimentos.[34]

Ainda é cedo para prognosticar os novos caminhos que a questão da dívida poderá trilhar. Nota-se, no entanto, que a ótica dominante vai aos poucos deixando de ser apenas a do setor financeiro, para ser também a do setor produtivo. Paradoxalmente, embora o objetivo declarado de todo o processo de ajustamento tenha sempre sido o do retorno ao mercado, as decisões sobre quando, quanto e sob que condições emprestar aos países endividados decorrem cada vez menos de considerações de mercado e cada vez mais de ações concertadas. Isto mostra que, na verdade, o problema da dívida será objeto de um longo processo negociador, pois o que está em jogo é a repartição do custo do ajustamento global entre os principais parceiros, isto é, os bancos comerciais, os países credores e devedores. E a experiência dos anos recentes demostrou que o custo será maior para todos, se não houver a retomada do crescimento nos países devedores.

A experiência dos últimos anos revela também que o crescimento sustentado pressupõe algumas condições. O ajustamento dos países devedores certamente terá que prosseguir. Contudo, mais do que concentrar-se no cumprimento de criérios de desempenho em matéria de déficit público e de expansão monetária, os países em desenvolvimento terão que adaptar-se a uma nova realidade econômica internacional. Como assinala Peter Drucher, "the world economy is not changing; it has already changed — in its foudations and in its structure — and in all prodability the change is irreversible"[35]. Uma das mudanças é justamente a acentuada desvalorização dos produtos que exportam as economias em desenvolvimento. "By early 1986 raw material prices were at their lowest levels in recorded history in relation to the prices of manufactured goods and services — in general as low as at the depths of the Great Depression, and in some cases (e.g. lead and copper) lower than their 1932 levels".[36] O calopso dos preços dos produtos primários, como assinala Drucker, não é fenômeno passageiro, mas estrutural, que decorre, entre outros fatores, do esforço simultâneio dos países devedores para ampliar suas exportações.Este fato, sublinha Drucker, põe em questão as teorias tradicionais de desenvolvimento e recolocá na ordem do dia a política de substituição de exportações, freqüentemente seguida na América Latina, sobretudo nas décadas de 60 e 70. Para tornar a substituição de importações mais efetiva e impedir que venha gerar protecionismo, seria preciso promover a abertura recíproca de mercados entre países em desenvolvimento, mediante a conclusão de acordos de livre comércio entre eles.[37]

A criação de condições mais favoráveis na economia mundial é um requisito também indispensável. O aumento das taxas de crescimento dos países da OCDE, o aumento da

demanda por importações, a remoção das tendências protecionistas, o declínio das taxas de juros reais, a estabilização das taxas de câmbio são desenvolvimentos necessários para viabilizar o esforço de retomada do crescimento nos países devedores. Nesta área, no entanto, o Terceiro Mundo pouco pode fazer. As nações industrializadas não estão tampouco sujeitas às condicionalidades do FMI e do Banco Mundial. As tentativas de coordenação e de supervisão internacional de suas economias não geraram ainda suficiente estímulo ou pressão para levar à correção dos desequilíbrios existentes. Seria por isto ilusório esperar por mudanças rápidas; seria arriscado para os países em desenvolvimento aguardar pela melhoria do quadro internacional para a solução de seus problemas.

O ajustamento dos países em desenvolvimento à nova realidade econômica, condições mais favoráveis do quadro econômico internacional, embora fundamentais, situam-se num plano de médio prazo. A curto prazo duas tarefas são prioritárias: a flexibilização da estratégia da dívida e a redução da transferência de recursos.

Quando foi formulada, a estratégia da dívida propunha-se a ser um tratamento caso a caso. Na sua aplicação, no entanto, a estratégia do "case by case" revelou ter dois pesos e duas medidas. É "case by case" quando se trata de recusar as propostas de um diálogo político entre credores e devedores. Mas não é "case by case" quando propõe a diferentes países, em diferentes estágios de ajustamento, a mesma receita econômica e os mesmos procedimentos. Seria preciso, por isto, flexibilizar as condicionalidades e adaptar os programas à realidade e aos limites político-sociais de cada país.[38] Mais ainda, seria preciso remover alguns elementos de rigidez estrutural, como é o caso da exigência de um acrodo prévio com o FMI, para a negociação de acordos de reescalonamento no Clube de Paris.

Por fim, se o objetivo é o crescimento, a questão chave está na transferência de recursos. É o volume da transferência que impõe a velocidade do ajustamento e a intensidade da condicionalidade. É o montante da transferência de recursos que reduz a capacidade de investir e de crescer. É a transferência que diminui a capacidade de importar. Por isto, propôs o Presidente José Sarney, perante a Sessão Conjunta do Congresso norte americano, em setembro último: "É indispensável promover um entendimento entre os líderes de países credores e devedores, para reduzir o montante dos pagamentos atualmente desembolsados. Assim, os segundos poderão voltar a absorver mais mercadorias dos primeiros, contribuindo com seu próprio crescimento para o relançamento e a normalização da economia mundial." Este seria efetivamente o primeiro passo para uma solução duradouro do problema da dívida externa dos países em desenvolvimento. Esta nova atitude tem o mérito, como sublinhou o Presidente do Brasil, de trazer benefícios mútuos para devedores e *credores, pois se os países endividados puderem transferir menos recursos para o exterior,* poderão importar mais.

Notas

1. International Monetary Fund. *International Capital Markets - Recent Developments 1986 — Statistical Supplement* Washington, D.C., 1986, tabela 29.
2. O Comunicado da Reunião de Cúpula Econômica de Williamsburg (junho de 1983) faz descrição sucinta dos principais elementos da estratégia da dívida; o Comunicado da Reunião de Londres menciona as políticas para o médio prazo. Para uma apresentação da estratégia da dívida, ver Sergio Amaral. "The Debt Crisis from the Poinf of View of a Debtor Country", in *Journal of International Law and Politics.* New York University, 17 (Spring 1985), 139-53.
3. International Monetary Fund, *World Economic Outlook October 1985.* Washington, D.C. p. 77.
4. IMF, *International Capital Markets. — Statistical Supplement,* op. cit., tabela 29.
5. Sobre as medidas de regulamentação e supervisão de bancos adotadas nos EUA e em outros países industrializados, ver Congressinal Research Service. *The Stability of the International Banking System;* e IMF, *International Capital Markets — Recent Developments, 1986* — Washington, D.C. 1986, p. 70.

6. IMF, *International Capital Markets*, op. cit., p. 73; Morgan Guaranty Trust Company of New York, "World Finacial Markets", September 1986, p. 7.
7. Esta é, sem dúvida, a avaliação da maioria dos analistas, como assinala o estudo do Congressinal Research Service. O Banco de Ajustes Internacionais (BIS), entretanto, em relatório recente, continua a considerar a dívida externa do Terceiro Mundo como séria ameaça para o sistema bancário, especialmente pelo fato de que o aumento do endividamento, nos últimos anos, não está vinculado a um aumento dos investimentos, mas a empréstimos concedidos com o fim de permitir o pagamento dos juros. *La Banque des reglements internationaux, dernier bastion de l'orthodoxie financière?* Le Monde Diplomatique, Septembre 1986, p. 15.
8. A transferência líquida de recursos foi de 31.2 bilhões de dólares (1983), 25.8 bilhões (1984) e 30.4 bilhões (1985). United Nations, Economic Commission for Latin America (ECLAC), *The Economic Crisis: Policies for Adjustment Stabilization and Growth* 8 April 1986, Tabela 8.
9. Excluído o Brasil, o crescimento do PIB na América Latina em 1985 teria sido inferior a 1%. Em termos de taxa per capita, houve um aumento de 1%, com a inclusão do Brasil, e uma diminuição de 1%, com a sua exclusão. Banco Interamericano de Desenvolvimento, *Progresso Sócio-Econômico da América Latina Relatório de 1986*. Washington D.C. 1986, p. 16.
10. Para uma avaliação do impacto social da dívida externa na América Latina ver Inter-American Dialogue, *Rebuiding Cooperation in the Americas*, 1986 Report, Washington D.C. p. 1-15; e ECLAC, *The Economic Crisis*, op. cit. p. 96 a 98.
11. Joseph Gold. "Conditionality", Pamphlet Series nº 31 (Washington D.C.: International Monetary Fund, 1979).
12. A carta de intenção assinada pelo Brasil, em 6 de janeiro de 1983, compreende medidas nas seguintes áreas: produtividade do setor agrícola, fortalecimento do setor privado, política salarial e de preços, retirada dos subsídios às exportações, elevação dos preços dos serviços públicos, legislação tributária, redução dos gastos do setor público, contenção da expansão das empresas estatais, política monetária, política cambial, liberalização das importações. É difícil imaginar um setor relevante da economia que não seja considerado na carta de intenções.
13. A Diretoria Executiva do Fundo Monetário Internacional, ao aprovar a criação da "Structural Adjustment Facility", aprovou também a proposta de preparação em conjunto, pelos "staffs" do FMI e do Banco Mundial, em colaboração com as autoridades do país interessado, de um "policy framework paper", para servir de base à assistência financeira das duas instituições. Selected Decisions of the International Monetary Fund and Selected Documents, (Twelfth Issue, Washington, April, 30 1986) p. 41.
14. Sobre as diferentes modalidades de associação dos empréstimos bancários a reformas políticas, ver IMF, *International Capital Markets*, op. cit. p. 58 e seguintes.
15. O debate no Congresso norte-americano sobre o aumento da contribuição dos EUA ao FMI fornece indicações sobre as medidas de ajustamento dos países devedores preconizadas pelo Executivo e pelo Legislativo. Hearings before the House Subcommittee on International Trad, Investment and Monetary Policy, on the Increase of IMF Quota, abril e maio de 1983. Serial nºs 98-17, p. 16 a 19.
16. World Bank, *Achievement of Sustained Growth in Middle-Income Countries* Washington, D.C., 1986, p. 21; ECLAC, *The Economic Crisis* op. cit. p. 28; Bela Balassa et. al., *Toward Renewed Economic Growth in Latin America* (Mexico City, Rio de Janeiro, Washington, D.C.: El Colégio de Mexico, Fundação Getúlio Vargas, Institute for International Economics, 1986), p. 40.
17. Discurso do Secretário do Tesouro dos EUA na reunião do Comitê Interiono do FMI, abril de 1986.
18. O pacote financeiro mexicano é relevante não apenas pelo volume dos recursos previstos — cerca de 12 bilhões de dólares até o fim de 1987 — mas sobretudo por incorporar medidas de contingência para a hipótese de variações significativas no preço do petróleo e de baixo crescimento da economia.
19. IMF, *International Capital Markets*, op. cit. p. 41 e seguintes.
20. Lawrence S. Brainard, "More Lending to the Third World? A Banker's View", *Uncertain Future: Commercial Banks and the Third World*, (Washington DC, Overseas Development Council, U.S. Third World Policy Perspectives nº 2, 1984) p. 32.
21. Apresentação feita por Alexandre Kafka, Diretor Executivo do FMI, perante a XXIII Reunião de Governadores Latino Americanos do Fundo Monetário Internacional. Panamá setembro de 1986.
22. IMF *World Economic Outlook*, October 1986, Washington D.C., p. 5 e tabela 2.
23. Ibidem p. 13.
24. Ibidem p. 9.

25. A dívida contraída pelo Brasil na década de 70 serviu para financiar "the boldest investment program undertaken by any non-OPEC developing country", compreendendo projetos em diferentes áreas, tais como: expansão da produção industrial e agrícola; desenvolvimento do setor de bens de capital; fontes alternativas de energia; criação de um setor de transportes eficiente. Ver Marcílio Marques Moreira, *The Brazilian Quandary*. A Twentieth Century Fund Paper (N^w York; Priority Press Publications, 1986) p. 15 e seguintes. Sobre o processo mais recente de ajustamento da economia ver Sergio Amaral, "Dealing with the Debt Problem of Latin America: a View from a Large Debtor". Congressional Research Service of the Library of Congress. (Washington, D.C., 1984) p. 24 e seguintes.
26. Intervenção do Ministro Dilson Funaro perante o Comitê Interino do FMI, abril de 1986.
27. Paulo Nogueira Batista Jr., Formação de Capital e Transferência de Recursos ao Exterior" (Instituto Brasileiro de Economia, Fudnação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, setembro de 1986), p. 2.
28. Inter-American Dialogue, op. cit. p. 5.
29. U.S. Congress, Joint Economic Committee. *The Impact of the Latin American Debt Crisis on the U.S. Economy* a staff study, May 10, 1986, p. 4.
30. U.S. Congress, *Trade Deficits, Foreign Debt & Sagging Gowth: An Analysis of the Cause and Effects of Amerca's Trade Problem* by the Democratic Staff of the Joint Economic Committee, September 1986, p. 36.
31. Morgan Guaranty, "World Finacial Markets", op. cit. p. 2. A publicação do Morgan assinala que enquanto o Brasil "should be able to restore access to voluntary credit markets in the not-too-distant future ... others of debtor coutries face a longer and stilldifficult road" A saída, portanto, ao ver do Morgan, estaria em explorar formas novas de financiamento, entre as quais destaca a conversão de dívida em capital de risco.
32. Toward Renewed Economic Growth, op. cit., p. 23.
33. Ibidem p. 40.
34. Any plan which just involves more lending, more borrowing, more interest payments, more repayment requirements, is not a otal plan for success. And therefore, it seems to me that the Baker plan is now moving into a new phase where equity investment is emerging as a very important factor in permitting these economies to begin to grow again." John Whitehead, in "Swap Debts — or Write Them Down?", *The Washington Post*, 16 de outubro de 1986.
35. Peter F. Drucker, "The Changed Worl Economy", *Foreign Affairs* (Spring 1986), p. 768.
36. Ibidem, p. 769.
37. Os recentes acordos de integração entre Brasil e Argentina, aos quais se associou o Uruguai, neste sentido são não apenas uma iniciativa oportuna de cooperação regional, mas possivelmente o embrião de um processo mais amplo de ajustamento a esta nova realidade.
38. Marcílio Marques Moreira, op. cit. p. 43, sugere, a propósito, que as Consultas do Artigo IV, previstas na Carta do FMI, deixem de ser um mecanismo unilateral e passem a servir como instrumento de cooperação e de informação entre credores e devedores, de modo que o FMI, em vez de impor condicionalidade unilateralmente, venha a assumir o papel de um observador independente.

A INTEGRAÇÃO ARGENTINA-BRASIL

Helio Jaguaribe*

Delineamento da questão

O presente estudo constitui um intento de proceder, num primeiro momento, a uma sucinta análise da significação que apresente, nas atuais condições do Brasil, da Argentina, da América Latina e do mundo, a integração argentino-brasileira. Em seguida, buscar-se-á, de forma também condensada, estudar essa integração sob três aspectos: (1) o dos grandes interesses comuns que ela deveria satisfazer, (2) o das iniciativas que efetivamente estão sendo tomadas e, finalmente, (3) o daquilo de mais relevante que resta a fazer.

I — NATUREZA DA QUESTÃO

Relações históricas argentino-brasileiras

As relações argentino-brasileiras são concomitantes com o processo de colonização das áreas que viriam a coorresponder aos dois países. O Império Português, a partir do Nordeste brasileiro e da relativamente estreita faixa territorial que lhe assinava, originariamente, o Tratado de Tordesilhas, se expande nas direções Oeste e Sul. O Império Espanhol, a partir do altiplano peruvio-boliviano, se expande na direção do estuário do Prata e, mais esparsamente, na direção da bacia amazônica. As grandes florestas tropicais que sepram o Norte e o Oeste da América do Sul do subcontinente brasileiro impedirão, até fins do século XIX, maior comunicação direta entre essas regiões. Diversamente, os amplos campos que se estendem por ambas as margens do Prata facilitarão a comunicação entre as zonas portuguesa e espanhola de colonização.

Essa facilidade de comunicação se encontra na origem do fato de que as relações entre a Argentina e o Brasil datam, praticamente, do início da colonização de ambos os países. Serão, durante o período colonial e no curso da primeira metade do século XIX,

(*) *Decano do Instituto de Estudos de Políticos e Sociais (IEPES)*

relações mistas de ativo comércio fronteiriço e de conflito pela posse da "banda oriental" do Prata. A área que hoje corresponde, de um modo geral, ao Uruguai, é, assim, longamente disputada, inicilamente, pelos dois impérios e, depois da Independência, pelos dois países vizinhos.

Uma primeira fase dessa disputa terminará com a formação do Uruguai como Estado independente, entre a Argentina e o Brasil. Uma segunda etapa de conflito se abrirá, subseqüentemente, na medida em que cada um dos dois países busca influenciar a política uruguaia. A posterior intervenção, nos conflitos do Prata, na segunda metade do século XIX, de uma potência militar emergente, o Paraguai de Solano Lopes, modificará o quadro anterior, levando a uma coligação argentino-brasileira, com participação uruguaia, contra Lopez, até final derrota deste.

As posteriores relações entre o Brasil e a Argentina, até meados do presente século, oscilaram entre fases de amistoso entendimento, mais retórico que efetivo, atrás do qual sempre se manteve uma suspicaz rivalidade e momentos de forte tensão, matizados por realistas considerações sobre a inviabilidade de uma efetiva supremacia por parte de qualquer dos dois vizinhos.

A década de 50 marca uma importante transformação nas relações entre os dois países, com o desenvolvimento, a partir das contribuições de Raul Prebisch e da CEPAL, de uma nova visão da problemática latino-americana. Aldo Ferrer, Torcuato Di Tella, Jorge Sabato, do lado argentino e, do brasileiro, os intelectuais do IBESP e do ISEB, para citar alguns nomes, tomam plena consciência da absoluta necessidade, para os dois países, de uma estreita cooperação econômica e científico-tecnológica. Multiplicam-se, a partir desse período, iniciativas bilaterais e multilaterais de cooperação intelecutual e empresarial.

Esse clima de crescente entendimento entre a Argentina e o Brasil foi parcialmente afetado, nos anos 70, pela controvérsia em torno da hidroelétrica de Itaipú e do aproveitamento das águas do Paraná. O Acordo de Cooperação Técnico-Operativo de Itaipú e Corpus, firmado em 19 de outubro de 1979, conduziu, felizmente, a um desfecho altamente racional e cooperativo o diferendo em torno dessa questão, convertendo o Rio Paraná em um dos primeiros grandes projetos de conjunta econômico-tecnológica dos dois países. A partir do acordo de Itaipú as relações argentino-brasileiras se tornam cada vez mais estreitas e cooperativas, culminando com a Ata de Integração de Buenos Aires, de 29 de julho de 1986.

Soma zero e soma positiva

O aspecto fundamental do novo relacionamento argentino-brasileiro consiste na ampla e compartida constatação, pelos setores mais relevantes de ambos os países, de que seu relacionamento conflitivo é, necessariamente, uma relação de soma zero enquanto seu relacionamento cooperativo constitui, não somente um relacionamento de soma positiva mas, ainda mais do que isto, apresenta efeitos multiplicativos de caráter exponencial.

Com efeito, passados os conflitos coloniais e suas sequelas, a rivalidade antagonizante que marcou diversos momentos do relacionamento argentino-brasileiro, de fins do século XIX às primeiras décadas do corrente e permaneceu larvarmente subjacente entre os dois países, resultava de posturas meramente psicológicas, sem nenhum fundamento nos interesses reais de ambos os países e nenhuma correspondência com seus efetivos meios de acão. Observe-se apenas, a esse respeito, dois fatos fundamentais. No que se refere aos verdadeiros interesses de cada um desses países, sua condição, até recentemente, de economias primário-exportadoras, os vinculava com os países da OECD, a partir de linhas de exportação complemente diferentes e não competitivas. No que se refere aos meios de atua-

ção de que dispunham, ambos os países se defrontavam com sérios problemas de desenvolvimento e de integração internos, não dispondo de nenhum excedente de recursos que lhes permitisse um intento efetivo de hegemonia regional, nem condições de poder extrair qualquer proveito de tal intento. Muito ao contrário, na medida em que se consolidasse um relacionamento potencialmente conflitivo entre os dois países, ver-se-iam eles compelidos a desviar, para a administração desse antagonismo, preciosos recursos humanos e materiais, que inibiriam seu respectivo desenvolvimento nacional. Ver-se-iam, igualmente, arrastados — como em alguma medida veio a ocorrer, no curso das primeiras décadas deste século — a aumentar sua dependência para com potências externas, como forma de se assegurarem alianças para reforçar suas respectivas posições, no sul do continente.

Contrastando com a pura negatividade de um relacionamento antagônico, um relacionamento cooperativo entre ambos os países tem efeitos exponencialmente multiplicativos. Não se trata, apenas, do fato de se converter um jogo de soma zero em um jogo de soma positiva. Trata-se do fato de que ambos os países sofrem, qualitativa e quantitativamente, de insuficientes condições críticas para atingir muitos de seus objetivos de desenvolvimento nacional. A cooperação entre ambos lhes assegura, numa gama extremamente ampla, esse nível crítico de que carecem, em termos de recursos econômicos, científico-tecnológicos e gerenciais.

O Desafio tecnológico

O Brasil e a Argentina, como o México, constituem os mais bem sucedidos casos, na América Latina, de retardatários da revolução industrial que lograram recuperar grande parte do terreno perdido, na segunda metade deste século. Até 1930 suas economias eram quase exclusivamente primário-exportadoras. A incipiente industrialização por substituição de importações, das décadas de 30 e 40, é seguida por um grande ímpeto de industrialização que, sobretudo no Brasil, adquire caráter planejado, sistemático e continuado.

O esforço de industrialização dos três grandes dá América Latina permite-lhes, tanto a montagem de um amplo e diversificado parque industrial, como a apropriação das correspondentes tecnologias. Estas se baseiam no desenvolvimento teórico e aplicado da ciência, ocorrido de fins do século XIX até a segunda guerra mundial. Nas últimas décadas, entretanto, novos desenvolvimentos da ciência teórica e aplicada, notadamente como fruto das pesquisas militares, bem como a aceleração da pesquisa deliberadamente orientada para a produção, nos laboratórios das grandes transnacionais, introduziram importantes inovações e modificações. Dois são os principais aspectos dessas inovações e transformações. Por um lado, abrem-se novos e revolucionários horizontes científico-tecnológicos, notadamente com a energia nuclear, a informática, a biotecnologia e a produção de materiais novos. Por outro lado, essas modalidades do saber de ponta tendem a sair do acesso público, ou seja, do livre âmbito das grandes universidades e se tornam objeto de uma privatização oligopolística, por parte dos laboratórios das grandes transnacionais.

Países como a Argentina e o Brasil, confrontados com essa nova revolução científico-tecnológica, correm sério risco de se constituirem, novamente, em retardatários históricos, num processo que desta vez poderá se revelar irrecuperável. Nenhum dos dois países, isoladamente, dispõe dos recursos econômicos e científico-tecnológicos suficientes para acompanhar, por conta própria, essas inovações. Tampouco é bastante, agora, como o foi em períodos anteriores, para manter-se ao par da revolução tecnológica de nossos dias, enviar importantes contingentes de estudantes para cursos doutorais e pós-doutorais nas grandes universidades internacionais. Relevantes aspectos das novas tecnologias se constituiram em saber privativo dos laboratórios das transnacionais.

Para evitar novo e desta vez potencialmente irreversível atraso histórico, no domínio da inovação científico-tecnológica, países como a Argentina e o Brasil necessitam, cumulativamente, de duas ordens de providências. Por um lado, uma estreita cooperação, que conduza à conjugação, em nível crítico, de seus recursos materiais e intelectuais. Por outro lado, uma comum política de ativa participação nos centros internacionais de inovação do saber, seja sob a forma clássica de acesso às grandes universidades internacionais, que conservam sua relevância, seja sob a forma de gerar, domesticamente, com ampla cooperação internacional, centros científico-tecnológicos de excelência, seja, finalmente, sob a forma de complexas negociações com as transnacionais, que as induzam a compartilhar suas inovações.

O desafio dos mercados

Tornou-se claro para a América Latina, desde os estudos da CEPAL sobre a matéria, a necessidade, para seu desenvolvimento, da ampliação de seus mercados, através da integração regional. Essa necessidade se reveste, presentemente, de condições ainda mais imperiosas, em virtude do fato de a competição industrial dos NICs, inclusive os latino-americanos, estar suscitando um crescente protecionismo nso países cêntricos.

Mesmo para países subcontinentais, como o Brasil, o imperativo de mercados externos se apresenta, tanto pela necessidade de acumulação de divisas quanto pela de ampliação de demanda doméstica. O neo-protecionismo dos países cêntricos, a despeito da persistência, em nível teórico, de sua defesa da liberdade de comércio, requer uma solução compensatória. Esa só pode ser a integração regional, a partir da integração dos mercados argentino e brasileiro, para um intercâmbio que pode e deve ser efetuado em moeda convênio, ou seja, praticamente, sem dispêndio de divisas.

Acrescente-se, no caso desses dois países, que a significativa ampliação de seus mercados, que resultará de sua integração, não lhes reduzirá, sensivelmente, sua capacidade de exportação para outros mercados. Sem prejuízo de outros fatores, a principal restrição para a ampliação das exportações, para a maioria dos ítens da oferta internacional argentina e brasileira, são restrições do lado da demanda externa. Se ambos os países substituem significativa parte de suas importações do restante do mundo por importações um do outro, deixam de dispender as correspondentes divisas, e conservam, concomitantemente, sua capacidade de exportação para o resto do mundo, em moedas conversíveis.

O desafio da renegociação

A dívida externa tornou-se, para países como a Argentina e o Brasil, um peso economicamente insuportável, ademais de ilegítimo, em sua presente configuração. A intolerabilidade econômica da dívida, que transfere para o exterior ca. de 4% do PIB desses países, quando, para seu desenvolvimento, necessitariam, precisamente, de receber do exterior esse fluxo de recursos, é matéria amplamente estudada e sobre a qual há geral consenso.

Tem sido menos ventilado um outro aspecto da dívida, referente a sua legitimidade. As discussões em matéria de legitimidade têm sido dominadas pelo argumento conservador, embora certamente procedente, o *pacta sunt servanda*. Contraídas por governos que, embora domesticamente ilegítimos, eram internacionalmente reconhecidos como representativos de ambos os países, suas dívidas constituem uma obrigação nacional, que, restaurada a ordem democrática, nenhum dos dois países se recusa a reconhecer. O que empresta ilegitimidade à presente situação da dívida é o fato de que, obrigações contraídas em condições internacionais em que, há muitos decênios, a taxa real de juros, freqüentemente negativa, nunca superara a casa dos 2%, foram, a partir de 1979, por deliberação unilateral

do Sistema de Reserva dos Estados Unidos, em função exclusivamente dos interesses domésticos americanos, submetidas a uma taxa de juros que chegou a ser mais de 400% mais elevada. É evidente que, tanto do ponto de vista ético como do ponto de vista jurídico, um país não pode ser, ao mesmo tempo, credor e, depois de contraído o débito, determinador unilateral de uma brutal majoração da taxa de juros.

Vista sob o ângulo da legitimidade, os juros excedentes à taxa de 2% ao ano, em virtude de deliberação unilateral do Sistema Americano de Reserva, constituem uma exigência indevida e o pagamento dessas somas representa, na verdade, uma antecipada amortização do principal. Cabe, assim, a países como a Argentina e o Brasil, no nível ético-jurídico da questão, o direito *a restringir os juros que devem a limites compatíveis com as condições* dentro das quais contrairam a dívida e a abater, do saldo devedor desta, tudo o que pagaram a mais, até o presente. Isto reduziria suas dívidas a cerca de 50% de seu atual valor e os encargos correntes a menos de metade dos atuais.

O problema que se apresenta, face às considerações precedentes, é o da exequibilidade *internacional dessa radical revisão da dívida. Ainda que a taxa de dependência externa* das economias argentina e brasileira seja muito pequena, em termos internacionais, não há dúvida de que nenhum dos dois países dispõe, isoladamente, de condições para um tão profunda reformulação da dívida. Conjuntamente, entretanto, disporiam de condições para fazê-lo. E somente o fato de que tais condições se tornariam evidentes, a partir de certo *nível de concertação recíproca, geraria os requisitos necessários para viabilizar uma equitativa* renegociação internacional da dívida

As novas condições da América Latina

Dentre as importantes modificações do cenário internacional ocorridas a partir dos anos 50 avultam, ainda que, infelizmente, com sentido perverso, as que se verificaram com relação à viabilidade nacional de muitos países latino-americanos. Resumindo-se um quadro complexo, pode-se observar que importantes partes da América Latina, compreendendo a América Central e o Caribe e alguns países da América do Sul, foram afetados por significativa perda de sua viabilidade nacional.

Duas foram as principais causas dessa perda de viabilidade. No caso da América Central e do Caribe, a ativa inserção dos países da região no conflito leste-oeste. No caso de certos países sul-americanos, como a Bolívia, o Peru e a Colômbia, seu envolvimento, embora em proporções desiguais, na pérfida associação da guerrilha ideológica com o narcotráfico.

A ativa inserção da América Central e do Caribe no âmbito do antagonismo americano-soviético, mais imediatamente decorrente das revoluções nicaraguense e cubana, se vincula às condições econômico-sociais desses países. As forças progressistas da região, confrontadas com oligarquias semi-coloniais profundamente dependentes dos Estados Unidos, em sociedades privadas de classes médias autônomas e de efetivas possibilidades sócio-políticas para reformismos democráticos, enveredaram por um revolucionarismo leninista incompatível com as condições geopolíticas da região, ademais de exprimir posições de um marxismo dos anos 30, completamente obsoletas. Com isto se transferiu para a região um conflito armado de difícil solução, que inviabiliza o destino nacional desse país. A intervenção bélica americana, por resistências do próprio Congresso dos Estados Unidos, não logra as dimensões necessárias para a efetiva ocupação militar da região, mas é suficiente para impedir a vitória dos revolucionários.

No caso dos países precedentemente mencionados da América do Sul, se assiste a um processo ainda mais grave, se tal se possa dizer, porque consiste na perda endógena da capa-

cidade regulatória dos respectivos Estados nacionais. A pérfida associação (notadamente nos casos do Perú e da Colômbia) de guerrilhas ideológicas insensatas com o narcotráfico, para atender a suas demandas financeiras, dando-lhe, em contrapartida, imunidade para suas atividades em determinadas áreas do território nacional, num quadro complicado pela corrupção de certos setores públicos e a ineficiência de outros, está erodindo, de forma fatal, embora em gráus diferenciados, a própria estrutura nacional desses países.

Essa dupla crise de viabilidade da América Latina só pode ser sustada a partir da formação de uma grande concertação para a cooperação e o desenvolvimento entre países por ela não afetados. O eixo de sustentação de uma América Latina autônoma e apta a seu desenvolvimento endógeno é a formação de uma íntima cooperação entre o Brasil e a Argentina. Tal cooperação, ademais de indispensável para os interesses nacionais de ambos os países, como anteriormente se buscou evidenciar, constitui a única possibilidade efetiva de ampliar a margem de viabilidade da América Latina e conduzir à contenção e reversão das tendências negativas precedentemente mencionadas.

II -- REQUISITOS DA INTEGRAÇÃO

O que fazer

A breve discussão, na precedente seção deste estudo, da problemática da integração argentino-brasileira, deixou claro que o sentido básico da mesma é dar atendimento a quatro grandes necessidades comuns de ambos os países:

1) significativa economia de divisas, mediante a transferência, para o comércio bilateral, regulável em moeda convênio, de itens precedentemente importados de outras procedências, em moedas conversíveis;

2) obtenção, pela conjugação de esforços, de nível crítico na capacitação científico-tecnológica para novas áreas da vanguarda do saber ou, pelo menos, sensível redução das presentes deficiências;

3) importante incremento da capacidade de realização de grandes projetos de desenvolvimento e de utilização de recursos naturais fronteiriços, mediante "joint ventures" que conjuguem o potencial material e humano de inversão de ambos os países;

4) relevante elevação da capacidade de negociação internacional dos dois países, de sua contribuição para o desenvolvimento e a integração da América Latina e de sua atuação para a preservação da paz no Atlântico Sul, em virtude de sensível redução da vulnerabilidade internacional de ambos e dos altos benefícios que lhes advém da conjugação de seus sistemas de defesa.

Para dar atendimento a essas quatro ordens de benefícios, resultantes da integração argentino-brasileiro, impõe-se a adoção de um elenco de políticas e medidas que constituem, algumas, a direta implementação desses objetivos e, outras, requisitos operacionais para viabilizar tal implementação. Entre as medidas de caráter viabilizatório destacam-se as relacionadas com a infraestrutura de serviços, com a padronização de equipamentos e com as normas regulatórias.

Do ponto de vista infraestrutural sobressaem as questões relacionadas com o melhoramento do sistema rodoviário de ligação entre os dois países, das frotas camioneiras, dos portos e navios, das redes elétricas e do sistema de telecomunicações. Importa, igualmente, prontamente proceder-se a um estudo econômico-técnico da relação custo-benefício de um sistema ferroviário conectando Buenos Aires com São Paulo e suas ramificações em ambos os países.

A padronização de equipamentos, ainda que importe num processo longo, é algo de indispensável em todas as integrações e de que resultam apreciáveis economias e ganhos de produtividade. Tal padronização requer pronta implementação nos setores e atividades em que "joint ventures" sejam postas em marcha, como nos casos da prospecção petrolífera ou da indústria aeronáutica.

Igualmente relevante é a compatibilização das normas regulatórias que se relacionem com atividades integradas. Assim, por um lado, as referentes ao tráfego rodoviário entre os dois países e todas as demais formas de intercomunicação. Por outro lado, as que disciplinem "joint ventures" e empresas binacionais. O mesmo princípio se aplica às normas técnicas, relativamente às atividades e produtos a serem integrados.

No que tange à direta implementação de objetivos integratórios avultam quatro grandes áreas para a atuação conjunta dos dois países. Uma dessas áreas é a do comércio bilateral. Reanimado pelos esforços cooperativos que vêm sendo empreendidos nos dois últimos anos, o intercâmbio argentino-brasileiro, que caira para ca. de US$ 1 bilhão, dos dois lados, em 1985 se está reaproximando de seu nível de 1980, quando totalizou, mais de US$ 1,8 *bilhões. Esse intercâmbio pode ser mutiplicado* por um coeficiente da ordem de 300%, em quatro ou cinco anos.

Outra importante área de direto atendimento de interesses comuns é a de "joint ventures", tanto para o empreendimento de grandes projetos, que requeiram a conjugação do potencial material e humano de inversão de ambos os países, como no caso da prospecção de petróleo, como no que se refere à conjunta exploração de recursos fronteiriços, como o Rio Paraná.

Uma terceira área, que se reveste de crucial importância histórica, é a relativa à conjugação dos esforços científico-tecnológicos de ambos os países no desenvolvimento de sua capacitação em setores de vanguarda, com o da energia nuclear, o da informática, da biotecnologia e da produção de materiais novos.

Finalmente, cabe mencionar a necessidade, para ambos os paises, ue uma concertação no tocante a sua atuação internacional e ao seu sistema de defesa. A integração argentino-brasileira, nos termos precedentemente referidos, importa, imediatamente, em significativa redução da vulnerabilidade internacional de ambos os países. Estabelecendo condições que prontamente elevam sua taxa de auto-suficiência e de autonomia e que, no curso de tempo, tenderão a elevá-las ainda mais, a integração aumenta, significativamente, a capacidade de negociação internacional de ambos. Tal corcunstância confere um novo significado à conjunta atuação internacional dos dois países, tanto no plano regional como no mundial. Essa atuação se tornará particularmente relevante para sustar e reverter as tendências negativas, a que se fez anterior referência, que presentemente afetam a América Latina. Essa atuação poderá conduzir, igualmente, a uma relevante contribuição para a paz mundial e será decisiva para preservar o Atlântico Sul como área desnuclerizada de paz.

A insensata tentativa de ocupação das Malvinas, pelo antigo regime militar argentino, criou um perigoso foco bélico no Atlântico Sul. A restauração da democracia na Argentina e no Brasil e o processo de integração de ambos os países abrem condições para uma negociação pacífica da questão das Malvinas. A mais longo prazo, importará encontrar uma solução para a questão da soberania sobre o arquipélago que convenha, igualmente, à Argentina, à Grã Bretanha e à população das Malvinas. A curto prazo, entretanto, impõe-se a urgente necessidade de um acordo que desmilitarize as Malvinas, com plenas salvaguardas para a preservação do statu quo e garantias de que o mesmo só será alterado de forma consensual. A existência, no Atlântico Sul, de uma base militar detida por uma potência estranha à região, estreitamente vinculada à OTAN, além dos inconvenientes que apresenta, para a própria região, constitui um continuado incentivo para que a União Soviética instale, para

restabelecer o equilíbrio de forças, uma base militar na costa ocidental da África. E com isto se terá, insensatamente, trazido para o Atlântico Sul os conflitos do Atlântico Norte, em grave detrimento da paz mundial e da segurança dos países da região, notadamente o Brasil e a Argentina.

O que se está fazendo

A Ata de Integração, com seus 12 Protocolos, firmada em Buenos Aires, em 29 de julho de 1986, ampliou e consolidou, decisivamente, a tendência cooperativa que se iniciara com o Acordo de Itaipú, de 19 de outubro de 1979. Das quatro grandes áreas de interesses comuns, referidas no tópico precedente, a Ata de Integração deu amplo atendimento às três primeiras e abriu, com os ajustes firmados com o Uruguai, um espaço para a incorporação ao processo integrativo de outros países latino-americanos.

O Protocolo Nº 8 dá um bom início às medidas infraestruturais, adotando diversas providências para a integração no campo energético. Prevê-se o fornecimento de gás argentino ao Brasil, a prospecção petrolífera conjunta, os estudos de viabilidade para a binacional hidrelétrica de Gabi, estudos para o aproveitamento de Pichi-Picun-Leufu e a expansão da interconexão dos sistemas elétricos de ambos os países.

Na área do comércio bilateral adotaram-se diversas e relevantes decisões. O Protocolo Nº 4 fixa as regras gerais de um intercâmbio equilibrado. O Protocolo Nº 1 estabelece um ativo intercâmbio de bens de capital, a alcançar um volume da ordem de US$ 2 bilhões em quatro anos. O Protocolo Nº 2 regula a venda de trigo argentino ao Brasil, fixando um volume de mais de 8 milhões de toneladas, para um período de 5 anos. Iniciando-se, em 1987, com 1.375 mil toneladas, deverá atingir 2 milhões em 1991. O Nº 3 assegura mecanismos de complementação de abastecimento alimentício. O Protocolo Nº 6 estabelece um regime de financiamentos recíprocos, para o intercâmbio comercial entre os dois países. O Protocolo Nº 7 cria um Fundo de Inversões, inicialmente de US$ 200 milhões com fins promocionais e corretivos, para dinamizar o intercâmbio e preservar um equilíbrio dinâmico nas relações de troca.

Na área das "joint ventures" se pôs em marcha um importante conjunto de iniciativas. O Protocolo Nº 5 dispõe sobre a elaboração de um estatuto comum para as empresas binacionais. O Nº 6 cria o Centro Brasileiro-Argentino de Biotecnologia, com direção bienal rotativa, estabelecendo que suas atividades serão exercidas por dois polos científicos, um em cada país, agremiando suas melhores instituições no ramo. Um Centro Brasil-Argentino de Altos Estudos Econômicos, com uma contribuição anual inicial de US$ 200 mil, por parte de cada governo, é constituido pelo Protocolo Nº 10. O Protocolo Nº 11 cria um regime de alerta nuclear entre os dois países, para emergências que possam ocorrer. E o Protocolo Nº 12 regula a cooperação aeronáutica, prevendo a produção de partes de aviões brasileiros na Área Material Córdoba, a incorporação, pelas aeronáuticas de ambos, de aviões dos dois países e determina a produção de um avião binacional, o Paraná.

Na área de integração científico-tecnológica, constam algumas das "joint ventures" precedentemente mencionadas, cobrindo os campos da biotecnologia, da energia nuclear e da aeronátuica.

A subseqüente articulação do Uruguai com o regime de integração argentino-brasileiro constituiu, no âmbito das medidas adotadas pela Ata de Integração, um primeiro passo no sentido de abrir para outros países latino-americanos o processo integrativo por ela iniciado.

A conferência de Brasília, em novembro de 1986, fez um primeiro levantamento dos avanços da integração e chegou a conclusões muito animadoras, revelando que se lograra,

efetivamente, pôr em marcha as iniciativas acordadas, que já acusavam, cinco meses depois, um elevado grau de implementação.

Em julho de 1987, alguns dias antes de se completar um ano da data de assinatura da Ata de Integração, os presidentes Sarney e Alfonsin voltaram a se reunir em Buenos Aires. Pôde constatar-se que o processo integrativo continuava progredindo satisfatoriamente, a despeito da crise gerada, no Brasil, pelo mau encaminhamento do Plano Cruzado, na segunda metade de 1986, e das dificuldades econômicas e políticas enfrentadas pela Argentina, na primeira metade de 1987. Ademais de constatações positivas, o novo encontro dos dois presidentes deu margem à criação de uma comum moeda de conta, o "gaúcho" ou "gáucho" e produziu em evento de grande valor simbólico, que constituirá um novo marco nas relações argentino-brasileiras: a visita do presidente Sarney, em companhia do presidente Alfonsin, à usina secreta de enriquecimento de urânio de Pilcaniyeu. Com essa visita os dois governos exprimiram, de forma espetacular, a definitiva superação de quaisquer suspicácias militares entre ambos e sua firma decisão de compartilhar esforços no desenvolvimento pacífico de todas as potencialidades da energia nuclear.

O que resta a fazer

Como se pode verificar, pela precedente indicação das atividades ajustadas com a Ata de Integração e posteriores deliberações, efetivamente postas em marcha, está muito bem encaminhada a cooperação argentino-brasileira. Num processo complexo, iniciado por um lúcida vontade política, mas que necessita, para se concretizar, da conjugação de muitos agentes e fatores, públicos e privados, importa não exagerar o ritmo, para que a integração se constitúa em uma natural confluência de interesses, por parte de ambos os países. É fundamental que as empresas públicas e privadas, originariamente mobilizadas por essa lúcida vontade política, atuem cada vez mais por iniciativa própria. Nesse sentido, as "joint ventures" e as binacionais constituem um fator decisivo para que o processo integrativo adquira autopropulsão, sem prejuízo de que se mantenha em sua direção uma continuada vontade política.

A trinacional Latinequip, constituída, ainda antes da Ata de Integração, por três bancos públicos da Argentina, do Brasil e do México, respectivamente, é um excelente exemplo de empresa integracionista. Em menos de dois anos de existência essa empresa, dedicada à comercialização de bens de capital produzidos na América Latina, já tem em carteira transações de mais de um bilhão de dólares. Sua experiência no comércio regional de bens de capital permitiu-lhe dar valiosa contribuição para a preparação do Protocolo Nº 1.

Ainda há muito que fazer, entretanto, para a realização de uma grande concertação argentino-brasileira, mesmo dentro do âmbito delimitado pela Ata de Integração. Reduzindo-se essa questão a seus aspectos fundamentais, creio se poderia diferenciar os casos em que a matéria foi explicitamente prevista nos documentos já acordados dos casos em que ela se acha compreendida de forma implícita.

Entre os setores explicitamente considerados nos acordos de integração merecem particular atenção medidas que precisam ser adotadas em matéria de infraestrutura e de alta tecnologia. No que se refere à infraestrutura, não se deu às facilidades de transportes e de comunicações a ênfase que se emprestou às energéticas. A desejada e prevista intensificação do intercâmbio comercial entre os dois países, que deverá, nos próximos cinco anos, triplicar o comércio bilateral, exige significativa expansão e melhora das rodovias de interligação, das frotas camioneiras, dos portos e dos navios e, possivelmente, a construção de uma ferrovia São Paulo-Buenos Aires. Trata-se de um esforço dispendioso, mas absolu-

tamente indispensável, que requer pronto planejamento, para que se evite o engarrafamento do tráfego, em futuro relativamente próximo. O próprio esforço para tal necessário, por outro lado, abre um amplo campo para "joint ventures", nas múltiplas atividades que irá requerer.

No que diz respeito às atividades científico-tecnológicas de ponta, a energia nuclear e a biotecnologia receberam particular e justificada atenção dos acordos de cooperação. São extremamente promissoras, notadamente depois da visita dos dois Presidentes a Pilcaniyeu, as perspectivas de cooperação em todo o âmbito da energia nuclear. E foi bem formulada, através do Centro Brasileiro-Argentino de Biotecnologia, a cooperação dos dois países nesse campo. Importa, agora, complementar o esforço através de um apropriado regime para a cooperação nos campos da informática e dos materiais novos.

Onde se requer mais estudo e atenção, entretanto, é nas áreas de cooperação que foram abordadas, até o momento, de forma mais implícita que explícita. Essas áreas, de natureza política e estratégica, compreendem o relacionamento com a América Latina, a política exterior, de um modo geral, de ambos os países e sua política de defesa nacional.

América Latina

Como já foi mencionado neste estudo, tornou-se extremamente complexa a situação da América Latina. Os países da América Central e do Caribe, enredados na trama do conflito Leste-Oeste, perderam muito da pequena margem de autonomia e viabilidade nacional de que dispunham. As pertinazes tentativas, por parte do Grupo de Contadora e seus apoiadores, de encontrar uma solução pacífica para a região, têm se revelado infrutíferas, pela persistência do governo Reagan de apoiar os **contras** e pela própria intratabilidade dos conflitos locais.

Na América do Sul, o pérfido conluio das guerrilhas revolucionárias com o narcotráfico, ademais de outros fatores dissolventes, afetou profundamente, embora em diferentes proporções, a própria estrutura nacional da Bolívia, do Peru e da Colombia. Acrescentem-se as dificuldades que decorrem da instabilidade sócio-institucional do Equador, das ditaduras chilena e paraguaia e, finalmente, da condição particular do México.

Neste último caso, a grande nação mexicana, confrontada internamente, à semelhança do Brasil, com imensos problemas sociais, se depara com uma problemática ainda mais complexa, na sua estreita vinculação geoeconômica e geopolítica com os Estados Unidos. Um possível modelo análogo ao do Canadá atrai importantes setores do empresariado e da classe média para uma íntima articulação econômica e política com o vizinho do Norte. Opostamente, os setores nacionalistas, ainda predominantes no PRI, observam com profunda apreensão a excessiva dependência econômica do país com os Estados Unidos, na qual vêm um mortal risco para a autonomia nacional. Um modelo análogo, em grande escala, ao de Porto Rico, é o espectro que tais setores encontram na tendência americanizante.

Face às dificuldades e complexidades da presente situação latino-americana, a concertação argentino-brasileira constitui a condição *sine que non* para uma possível recuperação de maior autonomia e viabilidade, por parte dos países da região. Para esse efeito importa satisfazer dois requisitos fundamentais. O primeiro diz respeito à consolidação da própria cooperação argentino-brasileira. Seria absolutamente contraproducente ampliar os parceiros desse sistema de cooperação antes que se consolide a maquinária e se fluidifiquem os processos de cooperação bilateral. O segundo requisito, conexo com o anterior, concerne a necessidade de se proceder com muita seletividade e gradualidade na ampliação do sistema de cooperação. O Uruguai, vizinho de ambos e constituindo, geoeconomicamente,

mas em pequenas proporções, uma continuidade dos pampas gaúcho e platino, era o primeiro natural candidato a admissão nesse sistema. O seguinte candidato, dependendo de entendimentos exploratórios a serem empreendidos, é a Venezuela.

Distintamente do caso do Uruguai, a incorporação da Venezuela ao sistema de concertação iniciado pelo Brasil e pela Argentina não constitui uma simples extensão de caráter quase marginal, do eixo Brasília-Buenos Aires. A Venezuela tem características geoeconômicas, ademais de outras, que lhe imprimem uma fisionomia muito particular. Constitui, ademais, um país de dimensões relativamente grandes, com pouco mais de metade da população da Argentina e um PIB um pouco superior ao desta. A Venezuela, portanto, será, nessa concertação, um parceiro de relevante peso.

Importa, assim, levar em conta, por um lado, a precaução previamente referida, no tocante a não se expandir prematuramente o sistema de concertação argentino-brasileiro. Por outro lado, importa compreender o fato de que, no momento que for oportuno — e que, idealmente, não deveria ser remoto — a incorporação da Venezuela ao sistema, se se lograr fazê-lo, lhe imprimirá uma importância econômico-política muito superior à simples adição da capacidade produtiva e consumidora que a Venezuela possa lhe trazer. Como no caso da concertação argentino-brasileira, os efeitos da incorporação da Venezuela ao sistema terão um caráter exponencialmente multiplicativo. É que, nesse momento, ter-se-á conseguido formar, na *América Latina, um polígono de cooperação e assistência recíproca* dotado de altíssimo coeficiente de autonomia econômica, que reduzirá, decisivamente, a margem de vulnerabilidade internacional dos participantes: Argentina, Brasil, Uruguai e Venezuela.

Estudos preliminares, efetuados no Instituto de Estudos Políticos e Sociais, indicam que a inclusão da Venezuela no sistema de concertação traria os já referidos efeitos multiplicativos pelo fato de somar, às relações de intercâmbio bilateral que cada país membro manterá com os outros, um fluxo circular de bens e serviços. Abastecimentos alimentícios, argentino-uruguaios à Venezuela seriam compensados por abastecimentos de petróleo venezuelano ao Brasil e ao Uruguai, que, por sua vez, seriam compensados pelas trocas bilaterais uruguaio-brasileiras e argentino-brasileiras.

Política exterior

Intimamente ligada à soberania de cada país, a política exterior não comporta formas de integração equivalentes às que se verificam no campo da economia. Cada país tem interesses específicos a defender no cenário internacional e um estilo diplomático que lhe é próprio. Isto não obstante, a comunidade de interesses que se configura entre determinados países e que conduz, como no caso do Brasil e da Argentina, à montagem de um sistema de estreita cooperação, tem correlatas repercussões em suas relações internacionais e requer, por isso, uma correspondente margem de concertação de políticas exteriores.

Os acordos em curso, entre o Brasil e a Argentina, contemplam essa concertação de políticas externas. De fato, ambos os países têm mantido, tanto em nível de chancelaria como nas cúpulas presidenciais, um regime de freqüente consulta e de estreito entendimento. Importa, por isso mesmo, imprimir maior sistematicidade e operacionalidade a esses entendimentos, tanto para a maior eficácia da ação diplomática de ambos os países como, por outro lado, para tornar claro, para ambos e para o resto do mundo, suas linhas de coincidência.

Extravasaria os limites do presente estudo qualquer intento de uma mais abrangente análise da comunidade de interesses do Brasil e da Argentina no cenário internacional. Limitar-me-ei, por isso, à indicação de alguns dos mais importantes objetivos comuns de

ambos os países relativamente aos âmbitos latino-americano e mundial.

As múltiplas vinculações do Brasil e da Argentina com a América Latina, tanto de caráter geoeconômico e geopolítico como de ordem cultural, imprimem, nas suas políticas exteriores, particular importância ao âmbito regional. Defronta-se presentemente a região, como já se mencionou, com os graves problemas que decorrem do profundo envolvimento da América Central e do Caribe nos conflitos Leste-Oeste e da desagregação da própria estrutura nacional de alguns países da América do Sul, sob o perverso efeito combinado das guerrilhas revolucionárias e do narcotráfico. Ante tão preocupante situação, é do interesse comum do Brasil e da Argentina operar no sentido de contribuir para sustar esse processo desagregativo, adotando as gestões e medidas mais apropriadas para reduzir a vulnerabilidade da América Latina e incrementar sua margem de autonomia.

Essa orientação conduz a três principais objetivos. O primeiro, diretamente ligado à própria integração argentino-brasileira, consiste em fazer da mesma um importante sistema de cooperação e assistência recíproca, seletivamente aberto à gradual incorporação de outros países da região, que reduza significativamente a margem de vulnerabilidade internacional dos participantes e, correlatamente, lhes proporcione condições superiores de negociação internacional, com os decorrentes benefícios para o fortalecimento da autonomia latino-americana.

O segundo objetivo se refere à restauração da paz na América Central e no Caribe e de condições suficientes de viabilidade para os países da região. O Grupo de Contadora e o Grupo de apoio a Contadora, embora venham-se deparando com renitentes dificuldades, constituem o correto enfoque para o possível saneamento político daquela conturbada zona.

Um terceiro relevante objetivo comum, no âmbito latino-a-mericano, diz respeito à contenção dos fatores de desagregação nacional que operam em países como a Bolívia, o Perú e a Colombia. Trata-se de matéria extremamente complexa, que neste estudo apenas pode ser muito sucintamente aflorada. Em última análise, o que se pode e deve fazer consiste num duplo esforço. De um lado, evitar a extravasão, para os países fronteiriços, da atuação das guerrilhas e do narcotráfico. De outro, colaborar com os governos afetados por tais processos, dando-lhes efetiva assistência no combate aos mesmos, dentro dos limites compatíveis com os recursos disponíveis e com a não ingerência em seus negócios internos. No que tange ao primeiro aspecto, o Brasil já tomou uma iniciativa extremamente importante, com o programa denominado "Calha Norte". Trata-se de um amplo esforço conjunto do Exército e da Aeronáutica para estabelecer centros de monitoramento nas fronteiras ameaçadas pela infiltração do narcotráfico, de sorte a evitar que o mesmo possa se escoar através do território brasileiro.

A questão de uma efetiva e viável assistência a países do continente Sul Americano, a braços com graves problemas de viabilidade, tampouco comportaria maior desdobramento, neste breve estudo. Mencione-se, apenas, no caso da Bolívia, que o restabelecimento, naquele país, de condições razoáveis de governabilidade, depende, em apreciável medida, de uma assistência econômicotécnica, por parte de países amigos, cuja ordem de grandeza seria perfeitamente compatível com os recuros disponíveis para uma ação conjunta do Brasil e da Argentina.

No âmbito mundial, os grandes objetivos comuns ao Brasil e à Argentina se concentram em três principais direções: (1) contribuição à preservação da paz mundial, notadamente no Atlâncico Sul, (2) encaminhamento de medidas visando a estabelecer uma mais justa ordem econômica internacional e (3) adoção das providências e empreendimento das gestões conducentes a uma ampla reformulação da dívida externa.

Paz e Atlântico Sul

A nova política do governo soviético, sob a direção dessa grande figura de estadista que é Mikhail Gorbatchev, tem multiplicado as iniciativas conducentes a uma viável e estável paz mundial. Abrem-se, agora, sérias perspectivas de amplos acordos para a desnuclearização da Europa, para uma significativa redução da corrida armamentista e para vários outros entendimentos estabilizadores do sistema internacional. O esforço pela preservação e consolidação da paz constitui, entretanto, uma tarefa a que todos os países devem dar sua possível contribuição. No caso do Brasil e da Argentina, uma adequada concertação de seus pontos-de-vista e de suas propostas, nos foros internacionais em que se discute a questão, imprimiria significativa relevância à contribuição que podem oferecer.

É na defesa da paz no Atlântico Sul, entretanto, que se reveste de decisiva importância uma concertação da ação internacional dos dois países. Situado fora das regiões da mais imediata confrontação Leste-Oeste, o Atlântico Sul, até o momento, ainda apresenta condições para ser preservado como uma área desnuclearizada de paz, aberta à livre navegação comercial de todos os povos. Para esse efeito é necessário atender a dois requisitos. O primeiro consiste em gestões conducentes à não instalação de bases da OTAN e do Pacto de Varsóvia nas margens e ilhas do Atlântico Sul. O segundo consiste em reservar o monitoramento de pacífica utilização do Atlântico Sul aos países democráticos da região, a partir de uma iniciativa argentino-brasileira, dadas as condições de que para tal dispõem esses dois países.

Existe um consenso internacional, formalizado por resolução da Assembléia Geral das Nações Unidas, no sentido de se preservar o Atlântico Sul como área desnuclearizada de paz. Ocorre, todavia, que, como sequela da insensata tentativa, por parte do governo militar argentino, de recuperar, pela força, o exercício de sua soberania sobre as ilhas Malvinas, a Grã Bretanha, para assegurar sua ocupação do arquipélago, nele instalou uma poderosa base militar. A detenção de uma base militar, no Atlântico Sul, por parte de uma potência extra-regional, intimamente vinculada à OTAN, constitui uma séria ameaça à preservação da paz mundial e à segurança do cone sul do continente. Com efeito, confrontada com a possibilidade — senão tendência — de as Malvinas se converterem em uma base nuclearizada da OTAN, a União Soviética experimentará, de seu lado, a necessidade de reequilibrar o sistema de forças no Atlântico Sul, instalando uma base do Pacto de Varsóvia em algum sítio adequado da costa angolana. Se tal vier a acontecer, extingue-se a possibilidade da preservação de uma área desnuclarizada de paz no Atlântico Sul. Importante parcela da confrontação Leste-Oeste, que caracteriza o Atlântico Norte, será translada para o Sul, em grave detrimento da paz mundial e da segurança de países como o Brasil e a Argentina.

Importa, assim, que o Brasil e a Argentina procedam, prontamente, a um sério estudo desse problema, de sorte a gerar uma proposta aceitável para as potências interessadas e para o conjunto do mundo, no sentido de desvincular, completamente, a questão da soberania sobre as Malvinas, da preservação do Atlântico Sul como uma área desnuclearizada de paz. Nenhuma solução para a soberania das Malvinas é viável e aceitável em termos militares. Somente através de pacíficas negociações entre a Argentina e a Grã Bretanha, ainda que tal esforço demande um longo prazo para frutificar, se poderá chegar a alguma solução. Entrementes, importa entabolar entendimentos que assegurem à Grã Bretanha tranquilas salvaguardas de que o *statu quo* do arquipélago será preservado e de que a questão da soberania sobre o mesmo só será decidida por via consensual. Em contrapartida, importará, por um lado, que a Grã Bretanha se obrigue a reduzir seus contingentes militares nas ilhas a uma simples força de policiamento e se comprometa a preservar sua desnuclearização. Por

outro lado, a União Soviética deverá se comprometer a não instalar bases militares na África ou em qualquer outro sítio do Atlântico Sul.

Nova ordem econômica e dívida

Os estudos de competentes e independentes economistas internacionais, como o *RIO-Reshaping the Internacional Order,* de Jan Tinbergen e o da Comissão Willy Brandt, são unânimes em reconhecer que a presente ordem internacional do mundo é, ao mesmo tempo, iníqua e inviável. Iníqua, porque não proporciona possibilidades de desenvolvimento para a grande maioria dos povos do Terceiro Mundo. Inseridos em um contexto de miséria e atraso que se auto-reproduz e situados num relacionamento com os países centrais que importa, estruturalmente, uma continuada deterioração de seus termos de intercâmbio, esses povos se tornam, comparativamente — freqüentemente, também em termos absolutos — cada vez mais pobres.

Ademais de iníqua, a presente ordem internacional é inviável a prazo mais longo, tanto sócio-político como economicamente. As múltiplas relações de interdependência que vinculam, entre si, todos os povos do planeta, não permitem, num mundo cada vez mais integrado, a coexistência de uma minoria de super-ricos e de maioria de super-miseráveis. Tal estado de coisas acumula tensões sócio-políticas que necessariamente geram graves e crescentes manifestações de violência internacional, incompatíveis com a preservação da paz e a manutenção, nos próprios paíse ricos, de formas civilizadas e democráticas de vida. Por outro lado, o desequilíbrio econômico resultante da concentração de toda a riqueza do mundo numa pequena fração de sua população opera como um congestionador de suas economias e como um obstáculo ao desenvolvimento da capacidade produtiva dos próprios países ricos.

O estado de coisas a que se acaba de fazer sucinta menção é, presentemente, objeto de consenso mundial, entre todos os analistas da questão. Ocorre, apenas, que a conhecida falta de correspondência entre os interesses de longo prazo dos povos e as imediatas motivações, que determinam a ação política dos países, opera como um continuado fator de procrastinação de qualquer solução efetiva a esse desequilíbrio Norte-Sul.

Num quadro como o precedentemente descrito, reveste-se de decisiva importância a capacidade de ação de países como o Brasil e a Argentina, que se situam, ao mesmo, no âmbito geral do Terceiro Mundo e, como tal, compartilham de seus interesses e necessidades e, por outro lado, dispõem de um potencial econômicotecnológico superior ao de muitos países do Primeiro Mundo. Cabe, assim, a ambos os países e, prospectivamente, na forma precedentemente analisada neste estudo, ao sistema de concertação que venha a se constituir na América Latina, um papel determinante no encaminhamento da problemática Norte-Sul.

Uma vez mais não seria possível, nos limites deste sucinto estudo, analisar as múltiplas formas de que se pode revestir uma concertada atuação internacional do Brasil e da Argentina em prol de uma ordem econômica mundial mais equitativa e equilibrada. Mencionem-se, apenas, os três aspectos da questão que me parecem mais relevantes: (1) a formulação e a promoção de propostas viáveis de cooperação Norte-Sul, nos vários foros apropriados, mobilizando convenientes adesões internacionais; (2) a prestação direta, dentro dos limites de suas possibilidades, de assistência a países e setores em que a mesma possa ter rápidos e importantes efeitos de desenvolvimento e (3) a adoção de providências e o empreendimento de gestões conducentes a uma equânime e realista reformulação da dívida do Terceiro Mundo, a partir das dívidas de ambos os países.

Pela decisiva relevância de que se reveste, importaria aduzir algumas breves considerações sobre a questão da dívida. Como já foi observado e a exemplo do caso geral da

ordem econômica internacional, existe, atualmente, amplo consenso, entre os economistas competentes do mundo, quanto à inviabilidade do presente estado da dívida, para quase todos os países do Terceiro Mundo. Afetados, de forma indevida e perversa, pela brusca elevação da taxa de juros, ocorrida a partir de 1979 — que praticamente duplicou o volume da dívida — e confrontados com termos de intercâmbio desfavoráveis e toda a sorte de restrições protecionistas, por parte dos países cêntricos, os devedores do Terceiro Mundo não dispõem de condições nem mesmo para pagar os juros de seus débitos. Acrescente-se que a *brusca elevação da taxa de juros, a partir de 1979, determinada por decisão unilateral do* Sistema de Reserva dos Estados Unidos, exclusivamente para atender aos interesses domésticos daquele país, constitui, ética e juridicamente, uma ilegítima modificação do regime da dívida, depois de sua contração. Assim, o atual regime da dívida nem pode ser mantido, em termos de pura factibilidade econômica, nem constitui uma exigência legítima, relativamente aos devedores. De uma forma ou de outra, como no precedente caso da ordem econômica, em seu conjunto, todo o mundo, praticamente, reconhece essas verdades, mas nenhuma providência concreta é tomada. Os credores não o fazem, porque não lhes convêm. Os devedores, porque, individualmente, país por país, não dispõem de condições para enfrentar o sistema financeiro internacional.

O sistema de concertação argentino-brasileiro — particularmente depois de fortalecido pela inclusão da Venezuela — dispõe, entretanto, de condições para uma decisiva reformulação da própria dívida, criando, a partir daí, condições que se estenderão para o restante do mundo. A elevada taxa de auto-suficiência econômica de que se revestirá a constituição de um polígono latino-americano de cooperação e assistência recíproca habilitará seus membros a induzir os credores, sob pena de completa suspensão de qualquer pagamento e do eventual repúdio unilateral da dívida, a uma ampla e razoável reformulação da questão, reduzindo o montante devedor, como equitativamente se impõe, a cerca de 50% de seu atual valor nominal e limitando a taxa real de juros ao seu coeficiente histórico, da ordem de 2%, nos termos dentro dos quais foi originariamente contraída a dívida. Como é evidente, a adoção de medidas com essa amplitude requer cuidadosa preparação prévia, que vão desde uma consistente e irrefutável organização dos fundamentos justificativos das novas propostas até à mais minuciosa e bem articulada preparação de medidas de deterên*cia e de contra-retaliação das possíveis retaliações que possam provir dos países cêntricos.*

Importa, entretanto, numa questão de tão crucial relevância como a dívida externa, para o Brasil, a Argentina, a Venezuela e outros países da América Latina e do Terceiro Mundo, que se compreenda que de sua adequada solução depende o próprio destino histórico desses países e suas possibilidades de lograrem seu desenvolvimento nacional e a consolidação de suas instituições democráticas. Assim, as óbvias dificuldades que se antepõem e uma substancial reformulação da dívida, bem como todos os riscos envolvidos em tal cometimento, perdem significação, ante a absoluta necessidade, para tais países, de modificarem decisivamente o atual regime da dívida.

Defesa Nacional

De conformidade com o precedentemente referido neste estudo, importaria ainda abordar, sucintamente, o último relevante interesse comum implicitamente contido nos acordos de integração entre o Brasil e a Argentina; o da defesa nacional de ambos os países.

Foi em nome da defesa nacional, durante o período histórico em que os dois países se consideravam, reciprocamente, como potencial ameaça militar, que suas Forças Armadas desenvolveram planos estratégicos de contingência, para a eventualidade de um conflito e que se formou, entre elas, uma atitude de subjacente antagonismo. A nova perspectiva que

se desenvolve, a partir dos anos 50 e se consolida, definitivamente, com os acordos de integração, introduz uma completa reversão nesse quadro. Brasil e Argentina passam a compartilhar os mais relevantes objetivos comuns, tanto no tocante à integração de suas economias e de sua capacidade científico-tecnológica, quanto no que diz respeito a seus objetivos de política exterior. De potenciais adversários se convertem em aliados. Essa reversão da natureza do relacionamento e das futuras perspectivas que se abrem para os dois países requer uma correspondente revisão de suas concepções de defesa nacional e de suas estratégias militares.

Como no caso da política externa, a política de defesa nacional é extremamente específica, para cada país, e não comporta a reprodução automática dos processos de integração econômica. Isto não obsta a que o estabelecimento de um sistema de estreita concertação, como o acordado entre o Brasil e Argentina, gere — a exemplo do ocorrido na Europa — correlatas conseqüências no campo da defesa nacional. Mais uma vez nos defrontamos, neste breve estudo, com uma questão de grande complexidade, cujo conveniente tratamento ultrapassaria a bitola própria a este texto. Importaria, assim, apenas delinear, de modo extremamente sucinto, os aspectos mais relevantes da questão.

As implicações, em matéria de defesa nacional, de uma estreita concertação argentino-brasileira, envolvem três dimensões fundamentais: (1) a dos objetivos estratégicos, (2) a dos processos decisórios e (3) a dos modos de operacionalizar ações conjuntas.

No que concerne os objetivos estratégicos, no âmbito de uma concertação de defesa nacional, importa diferenciar os objetivos assumidos como comuns, objeto da própria concertação, dos que sejam considerados específicos a cada uma das partes, mas compatíveis com a concertação, dos que, finalmente, sejam específicos a cada parte e não compatíveis com a concertação. Não é este o momento para discriminar esses objetivos e elaborar a respeito de seu respectivo regime. É evidente, no que toca aos objetivos comuns, que deverão incluir a defesa conjunta, contra um agressor externo a qualquer dos dois países e, de um modo geral, a adoção das medidas de segurança que constituam necessária contrapartida de outras políticas comuns, nos campos econômico, científico-tecnológico ou de política externa.

Importa apenas, pela relevância que apresenta a questão, que se dedique particular atenção, numa concertação argentino-brasileira de defesa nacional, à preservação do Atlântico Sul como área desnuclearizada de paz. Essa questão envolve necessariamente as políticas a serem adotadas em relação às Malvinas. Como se observou precedentemente, o presente estudo se baseia na convicção da necessidade de introduzir, no que se refere às Malvinas, uma absoluta diferenciação entre a questão da soberania e a questão da instalação ou manutenção, no Atlântico Sul, de bases militares vinculadas ao conflito Leste-Oeste.

A questão da soberania sobre as Malvinas só pode ser encaminhada e resolvida através de negociações pacíficas, ainda que se arrastem por largo prazo. Nesse sentido, qualquer concertação argentino-brasileira de defesa nacional deverá estabelecer, com absoluta nitidez, o princípio da negociação pacífica da soberania sobre as Malvinas e a expressa exclusão do apelo ao uso da força para o solucionamento da questão. Em contrapartida, a expressa exclusão de uma solução militar para as Malvinas, por parte de uma concertação argentino-brasileira, conduz ambos os países, para os fins de sua política de preservação da paz no Atlântico Sul, a empreender gestões eficazes conducentes, por um lado, ao compromisso, por parte da Grã Bretanha, de desmilitarização das Malvinas e, por outro, ao compromisso, por parte da União Soviética, de não instalar bases na costa africana ou em ilhas do Atlântico Sul.

As questões relacionadas com os processos decisórios e os modos de operacionalizar ações conjuntas, ademais de dependerem de prévia discriminação dos objetivos específicos

a cada país, se revestem de caráter técnico, externo ao escôpo do presente estudo. Importa, apenas, salientar que, para aumentar significativamente o potencial de defesa nacional de ambos os países, ter-se-á de estudar, seriamente, as questões de padronização de material militar, de produção conjunta ou articulada dos equipamentos de maior escala, de uniformização de normas e procedimentos e de estreita cooperação, tanto em matéria de pesquisa e desenvolvimento militares, como no do treinamento tático de unidades aéronavais e terrestres.

Impõe-se uma reflexão final sobre a concertação argentino-brasileira de defesa nacional. Refere-se ao fato de que, nas condições de ambos os países, da América Latina e, de um modo geral, do mundo contemporâneo, essa concertação se reveste de uma importância potencialmente superior à da própria concertação comercial. Limitar-me-ei, sobre tão relevante questão, a formular três observações.

A primeira, de ordem estratégica, se refere ao fato de que, nas condições contemporâneas, a efetiva autonomia internacional de um país, inclusive para efeitos internos, está diretamente vinculada ao regime de que dependa sua segurança nacional. A segurança das *superpotências decorre dos atributos de tal condição. A segurança dos países europeus, do* leste e do oeste, decorre do fato de que, presentemente, se acham protegidos por uma das superpotências. No caso da Europa Ocidental, ademais, desponta, com crescente viabilidade, a possibilidade de um sistema de defesa próprio à Comunidade. A segurança da China decorre do fato de que, embora não dispondo dos atributos de uma superpotência conta com elementos materiais e humanos suficientes para assegurar, autonomamente, elevada margem de proteção à sua integridade territorial.

A segurança da América Latina, até recentemente, era proporcionada pelo TIAR. A circunstância, entretanto, de que os interesses internacionais e estratégicos dos Estados Unidos se diferenciaram, substancialmente, dos interesses da América Latina, notadamente no caso de países como o Brasil e a Argentina, tornou o TIAR um sistema inoperante, cuja vigência foi revogada, senão formalmente, pelo menos *de facto,* pelo mero curso dos acontecimentos. Encontram-se, assim, países como o Brasil e Argentina, presentemente destituídos de um regime confiável de defesa e dependem, para preservar esta, da manutenção do equilíbrio estratégico entre as superpotências. A concertação argentino-brasileira de defesa nacional acarretaria, para ambos os países, uma significativa e crescente elevação de sua margem internacional de segurança, aproximando-se de uma situação comparável à atual da China.

A segunda observação que importaria fazer, relativamente a uma concertação argentino-brasileira de defesa nacional, diz respeito ao fato de que se constata, internacionalmente, uma crescente e inevitável dependência entre a pesquisa militar e o desenvolvimento científico-tecnológico. Isto é óbvio em matéria nuclear, em matéria eletrônica, na aplicação dos raios lazer, etc.A partir do momento em que se logrou, no entendimento argentino-brasileiro, uma estreita cooperação nuclear, infomática e em outros campos de vanguarda, desapareceram as possíveis restrições militares a uma pesquisa comum. Muito ao contrário, o desenvolvimento de pesquisas militares, comuns se torna, por um lado, uma garantia objetiva das recíprocas intenções pacíficas e, por outro lado, uma indeclinável oportunidade para maximizar progressos científico-tecnológicos, que se transferirão prontamente para uso civil.

A terceira.e última observação que se impõe, sobre a matéria, diz respeito ao fato de que somente através da concertação de defesa nacional se logrará acelerar e aprofundar a *profissionalização dos militares de ambos os países. A relativa modéstia da escala com que* isoladamente operam, por intransponíveis restrições econômicas, os estabelecimentos militares de ambos oos países, faz que a profissionalização de seus oficiais permaneça insufi-

ciente. Isto, ademais de outros importantes fatores, contribui para que permaneça, subjacente na mentalidade militar de ambos, a tendência a transferir a importante margem de sua capacidade ociosa de ação para o plano da política interna, em profundo detrimento da consolidação de um regime democrático, fundado exclusivamente na autoridade civil. A concertação argentino-brasileira de defesa constituirá, como nos demais campos, mais do que uma soma, uma exponencial multiplicação de potencialidades, para ambos os países e abrirá, para seus militares, uma excepcional oportunidade de profissionalismo e um correspondente sentimento de orgulho, ao adquirirem, como profissionais de defesa, relevância e credibilidade internacionais.

Pensamento crítico

Não se poderia encerrar este breve estudo sobre a integração argentino-brasileira, no quadro das presentes condições da América Latina e do mundo, sem uma referência final a outra fundamental dimensão do processo: a da concertação do pensamento crítico. A essência do moderno, como algo que se diferencia e opõe ao primitivo e ao tradicional, é o predomínio de formas auto-críticas da racionalidade. A racionalidade primitiva, eficaz nos seus estreitos limites contextuais, é comandada por uma visão mágica do mundo. A racionalidade tradicional, também eficaz nos restritos limites de seus meios, é presidida por uma absoluta certeza em suas postulações, a partir de uma visão dogmática do mundo, comandada por certos princípios teológico-filosóficos. A racionalidade moderna, analítico-empírica, se caracteriza por sua auto-questionalidade. E por isso sua ampla eficácia se beneficia de suas próprias revisões críticas.

No momento histórico em que o Brasil e a Argentina compreenderam o negativismo de soma zero de passadas posturas de rivalidade antagonizante e, revertendo o processo, estão instaurando um regime de estreita concertação econômica, científico-tecnológica, de política externa e de defesa nacional, é indispensácel que esteja igualmente presente, inclusive sob formas institucionalizadas, o pensamento crítico. Se, de conformidade com o presente estudo, a concertação argentino-brasileira, nos diversos campos mencionados, constitui, para ambos, para a América Latina, e para o conjunto do mundo, a emergência de um alto e eficaz sistema de racionalidade, que dará relevante contribuição para o desenvolvimento dos participantes e da região e para a paz do mundo, não é menos certo que esse processo, para manter sua validade, deve submeter-se, continuadamente, a uma revisão crítica, tanto dos próprios participantes quanto de interlocutores qualificados do restante do mundo.

O Centro Brasil-Argentina de Altos Estudos Econômicos, em boa hora constituído pelo Protocolo Nº 10, não pode ser nem um simples exercício formalizado de modelística econômica, nem mera agência tecnocrática de elaboração de projetos. Ademais de tais funções, certamente relevantes, tem de atuar como um centro de pensamento crítico, que submeta o processo integrativo a um objetivo e continuado questionamento. Da mesma forma, outras instituições científicas do Brasil e da Argentina, em todos os campos do saber, precisam acompanhar criticamente o processo integrativo, contribuindo, com suas análises e discussões, para que a alta racionalidade que inspira esse processo se preserve através de sua continuada auto-revisão.

O MEIO AMBIENTE E A POLÍTICA EXTERIOR

G.E. do Nascimento e Silva(*)

Há dois mil anos Platão já lamentava: "Destruiram as matas da Ática. Antes, a terra conservava a água que brotava em fontes cristalinas durante o ano todo: hoje, as águas levam a terra e não há mais fontes neste país!". Em outras palavras, os problemas ligados ao meio ambiente não são novos e no passado a poluição de alguns dos mais importantes rios que banhavam as grandes cdades, como Roma, Londres e Paris se fazia sentir. No século XIX o *fog* londrino e a fumaça de enxofre nas grandes cidades industriais chegaram a ser em determinados momentos motivo de preocupação.

Mas só foi após a Segunda Guerra Mundial que a questão passou a ser objeto de estudos específicos inclusive no campo do direito internacional. O grande marco foi a Conferência de Estocolmo sobre o Meio Ambiente realizada de 3 a 16 de junho de 1972, bem como as inúmeras reuniões preparatórias, no decorrer das quais o posicionamento inicial foi objeto de modificações, principalmente as propostas pelos países em desenvolvimento.

A partir de 1972, a proteção do meio ambiente passou a ser, quer no âmbito interno quer no internacional, motivo de preocupação, daí resultando que no planejamnto de sua política externa os Estados não mais podem relegar os problemas ecológicos a segundo plano como exigências de alguns poucos exaltados e dos partidos "verdes".

Na fixação da política externa de um país, cabe aos seus dirigentes identificar os objetivos e as aspirações nacionais, daí a importância de uma correta avaliação dos fatores em questão, levando em linha de conta idênticas aspirações dos demais Estados, principalmente os geográficos e territoriais, os demográficos, os de auto-suficiência alimentar, reservas ou acesso às matérias primas, produção industrial, preparo militar e capacidade de seus dirigentes. Surge aqui a primeira dúvida, ou seja, a de identificar a proteção do meio ambiente com tais objetivos nacionais a serem levados em linha de conta pelos responsáveis pela política exterior do país. O reconhecimento pela Constituição do caráter prioritário destas considerações ecológicas será como que o reconhecimento de sua importância política.

A reação inicial dos países em desenvolvimento não foi animadora quando as Nações

(*) *Embaixador, Delegado do Brasil a várias conferências internacionais.*

Unidas optaram pela realização de uma conferência sobre o meio ambiente, a ser precedida de trabalhos preparatórios tendentes a identificar as grandes linhas mestras destinadas a orientar os países na matéria. A questão não lhes interessava; ao contrário do que ocorria com as nações ocidentais industrializadas. Para eles o problema era secundário e o verdadeiro desafio era o desenvolvimento econômico destinado a acabar ou diminuir no menor prazo possível a miséria. Lord Wayland Kennet, escrevendo às vésperas da Conferência, tentou condensar em poucas palavras o enfoque dos países em desenvolvimento para os quais são os ricos que causam o mal e que o diagnosticaram. Segundo ele os argumentos seriam os seguintes: "Compreendemos as suas preocupações econômicas. Não há dúvida de que estragaram os seus países. Também apreciamos a sua preocupação para que não repitamos os seus erros. Contudo, é precisamente o que pensamos fazer. Vocês desenvolveram os seus países e os poluíram, visto que o seu povo era pobre. Agora o seu povo é rico e Vocês querem limpar o ambiente. Os nossos povos são pobres, muitos estão de fato morrendo de fome, e pensamos fazer como Vocês fizeram, e pagar mais tarde. Naturalmente, se Vocês estiverem dispostos a nos pagar agora para nos desenvolvermos de maneira limpa e ecológica, aí a questão seria outra ("The Stockholm Conference on the Human Environment" em *International Conciliation*, Jan. 1972, p 37).

Além do mais, a iniciativa era encarada com desconfiança e se receiava que a imposição de regulamentos e de salvaguardas representaria mais uma sangria nos poucos recursos de que dispunham para o seu desenvolvimento. Sentia-se ainda que as potências estavam suscitando novos problemas, para eles secundários, como os ecológicos e os demográficos, a fim de postergar soluções do problema mais importante, ou seja, o do desenvolvimento. A Primeira Década do Desenvolvimento, correspondente aos anos 1960-1970, ficara principalmente nas declarações e nos discursos altissonantes, em planejamentos estéreis e na necessidade de ser tentada uma Segunda Década do Desenvolvimento.

O Brasil encarou com extrema desconfiança todas as iniciativas das potências industriais julgando que a extensão e a complexidade do tema *meio ambiente* poderia até "ferir a soberania nacional e atingir de forma detrimental não só o processo de desenvolvimento econômico do país, como também a nossa liberdade de optar nas áreas demográficas e de organização sócio-econômica". Reconhecia, contudo, que certos problemas do meio ambiente eram de suma gravidade e estavam a exigir soluções urgentes. Mas as delegações brasileiras sempre bateram na tecla de que a responsabilidade de 90% da poluição ambiental era provocada pelas potências industriais e que as medidas a serem tomadas deveriam se concentrar em tais países. Em outras palavras, o problema dos países em desenvolvimento em matéria de degradação ambiental era de somenos importância e que para os subdesenvolvidos o empenho era o de alcançar um desenvolvimento acelerado que pudesse acabar com a miséria e a fome. Medidas visando à defesa do meio ambiente não poderiam ser de natureza a prejudicar o desenvolvimento de tais nações.

Seja como for, junto com o empenho dos ecologistas dos paises industrializados, havia ainda a preocupação de ser mantido o *status quo*, isto é, de que a adoção de medidas de controle da poluição (que implicariam num aumento aproximado de 10% nos custos de produção) não pudessem representar uma vantagem para os países em desenvolvimento.

A posição brasileira teve aceitação e o Conselho Econômico e Social aprovou resolução, posteriormente endossada pela Assembléia Geral das Nações Unidas, no sentido de que os programas ambientais deveriam levar em linha de conta o desenvolvimento econômico e social considerando as necessidades especiais dos países em desenvolvimento. Talvez o ponto mais importante neste sentido foi a sessão do Grupo de Peritos sobre Desenvolvimento, realizado em Founex (Suiça), de 4 a 12 de junho de 1971. O relatório do Grupo deixou claro de que "considerações ambientais deveriam ser parte integral do processo de

desenvolvimento". Naquela oportunidade, o Grupo teve oportunidade de examinar uma série de importantes documentos dentre eles contribuições de autoria de E. Iglesias e de Miguel Osório de Almeida.

Posteriormente, o Relatório do Grupo de Founex foi o documento básico em diversas reuniões regionais, dentre as quais cumpre mencionar o da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), realizada na Cidade do México, de 6 a 11 de setembro de 1971.

As idéias dos países em desenvolvimento foram tomando momentum tanto assim que a Assembléia Geral da ONU, em sua XXVª sessão, adotou resolução onde se afirma que planos de desenvolvimento deveriam ser compatíveis com uma ecologia sadia e que condições ambientais adequadas poderiam ser alcançadas de preferência através da promoção do desenvolvimento em nível nacional e internacional.

As principais preocupações dos países em desenvolvimento tal como manifestadas no decorrer das inúmeras reuniões preparatórias podem ser resumidas a quatro. Em primeiro lugar, de que a imposição de regulamentos e de salvaguardas significariam mais uma exigência em relação aos parcos recursos disponíveis em matéria de produção. Em segundo lugar, receiava-se que tais regulamentos teriam conseqüências negativas sobre as exportações se os países industrializados vinculassem as importações, de carne e peixe por exemplo, a motivos ecológicos. Em terceiro lugar, considerações ecológicas poderiam competir com os fundos de investimento disponíveis. Em quarto lugar, sentia-se que os países em desenvolvimento não estariam em condições de lucrar com as novas oportunidades ligadas aos processos de controle ambiental, mas que seriam obrigados a arcar com o ônus adicional que tais controles suscitariam (A.K. Biswas, "Environment and Law: a Perspective from Developing Countries", no Colóquio de 1984 da Academia de Direito Internacional da Haia, *"The Future of the International Law of the Environment"*, publicado em 1985, p. 390).

O Brasil, empenhado numa política desenvolvimentista, foi dos primeiros países a sentir que um programa mundial sobre meio ambiente tal como planejado poderia criar sérios óbices e numa primeira fase os conceitos de desenvolvimento e de meio ambiente foram tidos como antagônicos. Pode-se afirmar que pela primeira vez o Brasil formulou uma política ambiental pautada em estudos sérios realizados no Itamaraty, onde o Embaixador Miguel Osório de Almeida teve papel preponderante. Aos poucos as posições defendidas nas diversas reuniões preparatórias — mundiais e regionais — tiveram aceitação, dentre os países em desenvolvimento, provocando contudo entre os ecologistas um ambiente hostil, antes e durante a Conferência. Lord Kennet (*op. cit.* pg. 45) dizia: "O sucesso da Conferência de Estocolmo ainda não está garantido. O Brasil poderá sabotá-lo quase que totalmente." No decorrer da Conferência, depois de que o Ministro Costa Cavalcanti expôs a nossa posição, o jornal sueco *Dagens Nyheter* disse que o Brasil "é o único país da Assembléia de 113 Nações que sabota claramente a reunião", e acrescentou: "Enquanto outros países defendem propostas positivas, o Brasil sustenta o direito de continuar a contaminar o meio-ambiente". O jornal *Eco*, editado pela revista inglesa *The Ecologist*, declarou.

"Com a cooperação tácita de importantes potências industriais, o Brasil pretende destruir o lema da Conferência — uma só Terra".

Não obstante estas acusações, o fato é que, graças à posição assumida, ela contou com o apoio dos demais países em desenvolvimento. Em seu discurso básico, Costa Cavalcanti disse, entre outras coisas, que "para a maioria da população mundial a melhoria de condições é muito mais questão de mitigar a pobreza, dispor de mais alimentos, roupa, habitação, assistência médica, emprego, do que ver reduzida a poluição atmosférica". Lembrou ainda que "a deterioração ambiental vai muito além da poluição industrial. Há outras formas de degradação, tanto em zonas urbanas como em zonas rurais, que constituem a poluição da pobreza ou do subdesenvolvimento".

O quarto inciso preambular da "Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente" como que espelha estas duas preocupações da Delegação brasileira, pois nele lemos o seguinte: "Nos países em desenvolvimento a maioria dos problemas ambientais são causados pelo subdesenvolvimento. Milhões continuam a viver abaixo de níveis mínimos necessários para uma existência humana condigna, privados como são de comida adequada, roupa, casa, educação, saúde e condições sanitárias".

A Declaração sobre o Meio Ambiente, assinada em Estocolmo a 16 de junho de 1972, se ocupa ainda dos países em desenvolvimento nos princípios 10, 11, 12, 20 e 23. A rigor, a ênfase nos problemas dos subdesenvolvidos foi excessiva, mas correspondia a uma preocupação que ainda perdura. O Princípio 10, por exemplo, declara:

"Para os países em desenvolvimento, a estabilidade de preços e lucros adequados para as matérias primas e naturais são essenciais para o controle ambiental, visto que fatores econômicos bem como processos ecológicos devem ser levados em linha de conta".

Não obstante a aceitação cada vez mais acentuada dos problemas de meio ambiente, o Brasil continuou preocupado com a possibilidade de que a ênfase numa política ecológica pudesse obstacularizar os seus programas. Nas instruções à Delegação do Brasil à XXXIª Assembléia Geral das Nações Unidas de 1976, salientava-se que o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (UNEP) continuava a pautar-se por orientação predominantemente conservacionista "em detrimento dos fatores do desenvolvimento". Criticava ainda o UNEP pela "múltipla e crescente interferência nas áreas de atuação de outros órgãos e agências especializadas, que decorre, em grande medida, do chamado *papel catalizador* do Programa".

Na história diplomática do Brasil podem ser apontados alguns posicionamentos importantes em defesa do meio ambiente, muito embora considerações ecológicas não estivessem na ocasião entrando em linha de conta.

A defesa da Amazônia merece especial destaque, sobretudo diante da atual preocupação mundial com aquela região.

A obsessão dos Estados Unidos vem de longa data e se agora o seu empenho é o da preservação de uma floresta tropical, no século passado.o empenho era outro, ou seja, o de sua exploração. Se o Brasil tivesse acedido às pressões exercidas no século passado e se não tivesse vetado, até 1877, a navegação internacional do Amazonas, é bem possível que a região tivesse sofrido a sorte de outras regiões do mundo, sacrificadas pelo empenho comercial, conforme ocorreu nos Estados Unidos, com as florestas alemãs e inglesas, que se acham reduzidas a pequenas superfícies, quando não se transformaram em *dust bowls*.

A criação do "Instituto da Hiléia Amazônica" proposta pelo Brasil pouco depois da criação da UNESCO tinha por objetivo a mobilização dos recursos universais para a gigantesca tarefa da integração Amazônica. A reação imediata de algumas nações industrializadas veio demonstrar que a idéia tão honesta e quiçá ingenuamente submetida, não estava tendo uma receptividade igualmente honesta. A imprensa dos citados países passaram a publicar artigos subscritos por especialistas elogiando a iniciativa na UNESCO e nos quais se salientava que os interesses da humanidade deveriam ser colocados acima dos interesses daqueles que possuiam de fato a Amazônia. Alegavam que, embora os países possuissem a soberania, não haviam demostrado competência para incorporar aquela região aos respectivos territórios. Em conseqüência, o Brasil e os demais países amazônicos acabaram por rechaçar o programa que vinha sendo elaborado. O Tratado de Cooperação Amazônica de 3 de julho de 1978 que trata, entre outras coisas, da proteção da flora e fauna, tem o seu campo reservado exclusivamente aos países amazônicos.

O Brasil foi protagonista de um incidente de relativa repercussão internacional em que a proteção dos recursos vivos do mar estava em pauta. Referimo-nos à chamada "guerra

da lagosta", ocorrido nos anos 1962-1963, quando o Brasil contestou o direito da França de pescar os referidos crustáceos defronte de sua costa. Se o incidente tivesse ocorrido depois da Conferência de Estocolmo, os argumentos aduzidos de parte a parte teriam sido diversos daqueles apresentados na época. Do ponto de vista ecológico, a razão estava com o Brasil; mas nas discussões então levadas a efeito em torno das Convenções de Genebra de 1958 sobre o Alto Mar e sobre a Plataforma Continental, o pêndulo se inclinou para a França.

Em suma, a partir de 2 de janeiro de 1962, cinco pesqueiros (*langoustiers*) foram apresados defronte a costa brasileira. O primeiro incidente, envolvendo o barco *"Cassiopée"* teria ocorrido a dez milhas da costa segundo a versão Brasileira e trinta segundo a versão francesa. Na época, o Brasil defendia a tese das doze milhas para o seu mar territorial, ao passo que a França se apegava ao tradicional limite das três milhas. Posteriormente, outros pesqueiros foram apresados além das doze milhas. De conformidade com a teoria da liberdade do alto mar, a pesca predatória se justificaria, segundo a França, embora em 1958 outra Convenção tivesse sido firmada precisamente sobre a Conservação dos Recursos Vivos do Mar, nos termos do qual as partes se comprometiam a tomar todas as medidas tendentes a combater a pesca predatória.

A discussão em 1962 girou principalmente em torno do artigo 2 da Convenção sobre a Plataforma Continental que estipula que o Estado costeiro exercerá sobre a plataforma continental direitos soberanos na exploração de seus "recursos naturais". Ao passo que, para o Brasil, a expressão *recursos naturais* deveria incluir a lagosta, a tese francesa era de que a mesma visava — de conformidade com a Proclamação do Presidente Truman de 1945 — apenas os recursos minerais. Além do mais, o Governo francês invocou o comentário da Comissão de Direito Internacional ao artigo 68 de seu projeto de convenção de que os peixes que vivem no fundo do mar (bottom fish) estavam excluídos da definição de *recursos naturais*.

A situação tornou-se mais crítica diante da decisão do Governo francês de enviar um navio de guerra — o *"Tartur"* — com o objetivo de "assegurar em benefício de seus cidadãos o respeito ao direito de pescar livremente em alto-mar tal como reconhecido em direito internacional". O Governo brasileiro se declarou "surpreso" com esta "atitude inadmissível" e em 23 de fevereiro de 1963 o Ministério de Marinha divulgou nota à imprensa — bastante criticada — falando em "defesa da soberania nacional".

A questão se prolongou, mas acabou sendo solucionada por via diplomática. É de se notar que, com anterioridade, a pesca predatória dos *langoustiers* já havia acabado com as lagostas não só na França, mas também no Marrocos e no Senegal, e, não fosse a atitude firme do Governo brasileiro, o mesmo provavelmente teria acontecido no Brasil.

Como exemplo mais recente, mas posterior à Conferência de Estocolmo, pode ser mencionada; a gestão bem sucedida da Chancelaria brasileira em 1975 no sentido de sustar o alijamento no Atlântico Sul de sete toneladas de arsênico pelo petroleiro finlandês *"Enskèri"*. O protesto brasileiro foi acolhido pelo Governo finlandês, onde cientistas tiveram ensejo de condenar o despejo, o que obrigou o barco a voltar ao seu porto de origem. Soube-se então que com anterioridade a firma interessada já havia praticado outro alijamento de arsênico. É interessante assinalar que o Brasil, ao impugnar a pretensão dos armadores de efetuar o alijamento, nunca invocou os princípios adotados antes em Estocolmo. A razão provável desta omissão estaria na oposição brasileira às teses conservacionistas.

A posição brasileira no tocante à pesca da baleia era indefensável jurídica e até logicamente, sobretudo em face da Convenção Internacional para a Regulamentação da Pesca da Baleia. Ao passo que o Japão, U.R.S.S. e a Noruega, os três maiores baleeiros, jogavam com grandes investimentos, a posição do Brasil estava vinculada a uma pequena indústria locali-

zada no Município de Lucena na Paraíba. Seja como for, em 1984 o Brasil reiterou o compromisso de suspender a partir de 1986 a pesca comercial da baleia e é de se esperar que a resistência oposta pelos senadores da Paraíba ceda à lógica.

A decisão brasileira de construir em colaboração com o Paraguai a barragem de Itaipu provocou, com a Argentina, um debate relativo ao aproveitamento das águas do rio Paraná. O direito internacional a respeito tem evoluído. No passado, o enfoque fora principalmente o da navegação (regulamentada pelo Congresso de Viena de 1815) e a pesca. Posteriormente, a questão da utilização das águas para fins industriais e agrícolas passou a interessar a doutrina. Os aspectos ecológicos começam a merecer maior atenção agora, provocados em parte pela defesa contra a poluição do Reno e do Danúbio.

Diante dos planos brasileiros de construir a hidroelétrica de Itaipú, o Governo argentino iniciou vigorosa e bem arquitetada campanha em diversos foros, principalmente no âmbito da Assembléia Geral das Nações Unidas e, no campo jurídico, na *International Law Association*, onde, depois de diversas reuniões, foram aprovadas em 1966 as *Helsinki Rules* que acolheram a tese de que a bacia hidrográfica deve ser encarada como um todo e não, conforme a tese aprovada em Viena em 1815, segundo a qual as regras sobre a navegação de rios internacionais seriam baseadas na condição dos rios contíguos ou sucessivos. Nos termos do artigo IV da regulamentação acolhida em 1966, cada Estado pertencente a uma bacia hidrográfica tem o direito, dentro de seu território, a uma participação razoável e equitativa no uso das águas de uma bacia hidrográfica ("International drainage basin").

Posteriormente, a Comissão de Direito Internacional das Nações Unidas foi encarregada pela Assembléia Geral de codificar as regras sobre o uso das águas de rios internacionais que não os da navegação. Os dois primeiros relatores pautaram os seus trabalhos nas conclusões da *International Law Association*. Os países membros da ONU foram consultados se a tese da *international drainage basis* poderia servir de base às regras a serem codificadas. As respostas foram na sua grande maioria contra, sendo de assinalar que a Áustria e a França rechaçaram a tese em termos contundentes. Em conseqüência, o assunto não tem tido andamento na Comissão de Direito Internacional.

Novamente, o Brasil está às vésperas de novos confrontos em matéria de meio ambiente. Os numerosos grupos dedicados à defesa do meio ambiente nos Estados Unidos vêm propugnando junto ao Congresso daquele país para que os financiamentos feitos ao Brasil sejam vinculados à defesa do meio ambiente. Em conseqüência, é de se prever que na construção das futuras hidroelétricas os indiscutíveis danos causados à ecologia pesarão significativamente nas negociações.

O não-cumprimento dos compromissos assumidos quanto à proteção do meio ambiente e das comunidades indígenas suscitou a hipótese de o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) suspender o empréstimo feito ao Governo brasileiro para a pavimentação da rodovia BR-364 no trecho Porto Velho — Rio Branco. O contrato de empréstimo foi assinado em 14 de março de 1983 e prevê um financiamento total de 58,5 milhões de dólares dos quais dez milhões deverão ser alocados para a proteção do meio ambiente e das comunidades indígenas.

Os exemplos ocorridos no passado e a preocupação atual da comunidade internacional com as questões ecológicas estão a exigir uma reapreciação destes problemas que não mais podem ser relegados a segundo plano. Urge a adoção de um posicionamento geral, isto é, o exame não só daqueles casos em que o Brasil está envolvido diretamente, e nos quais a nossa posição tende a ser defensiva, mas também na apreciação de todos os problemas abor-

dados nos diversos foros internacionais, nos quais a Delegação brasileira poderá assumir uma posição conservacionista, como, por exemplo, na proteção da camada de ozônio, poluição dos mares por óleos, ou pelo alijamento de material radioativo. A proteção internacional da flora e da fauna é um campo em que todo o controle é pouco, caso desejemos proteger um precioso patrimônio único no mundo.

DOCUMENTOS

A – AMÉRICA LATINA: DESENVOLVIMENTO OU DEPENDÊNCIA: VISÃO GLOBAL

(Exposição do Prof. Rubens Ricupero no seminário da Federação do Comércio do Estado de São Paulo, 1º de outubro de 1986).

INTRODUÇÃO

Fracasso e crise são imagens que mais facilmente associamos à América Latina do que perspectivas e futuro. Hesitei por isso quando me pediram para falar sobre o que nos reservam os próximos anos por não saber se encontraria em mim aquele mínimo de entusiasmo sem o qual trabalho algum vale a pena.

Meia hora é muito pouco para esboçar, com gradações de luzes e sombras, o quadro de contradições em que nos movemos. Etalvez seja demais para insistir com redundância na reiteração das perguntas decisivas para as quais só o tempo nos dará respostas:

A democratização será capaz de consolidar-se num ambiente de crise econômica e tensões sociais?

Estaremos de novo condenados a ver a liberdade e os direitos humanos esmagados entre a violência da guerrilha e a eficácia cruel da repressão?

Será possível retomar o crescimento econômico e a melhoria do bem estar enquanto transferimos parcelas significativas da poupança e do PIB para o pagamento da dívida?

Encontrar a saída para esses dilemas é muito mais matéria de vontade política que de debate acadêmico. Prefiro, assim, concentrar o olhar em dois objetivos mais limitados.

O primeiro é apresentar, através do cotejo de três visões recentes e em certos aspectos antagônicas, a realidade de um Continente complexo e problemático.

O segundo é averiguar se a percepção dualista de um Brasil dinâmico numa América Latina estagnada corresponde aos fatos, se é fenômeno passageiro ou permanente e, em qualquer caso, que implicações daí decorrem para nós e nossos vizinhos.

A Percepção da América Latina

Vista de fora, a América Latina aparece hoje a meio caminho entre a nova "histó-

ria de sucesso" do desenvolvimento, a dos países asiáticos do Leste e do Sudeste e a África, devastada pelos quatro flagelos da fome, do "apartheid", da guerra civil e dos conflitos entre Estados.

Um dos relatórios que vamos examinar pinta um retrato contundente da deterioração da posição latino-americana. O exemplo extremo seria a Argentina, cuja renda per capita, próxima da francesa em 1929, atualmente mal alcança um quinto daquela. Quase todos os países latino-americanos de maior expressão (Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, México, Peru, Uruguai e Venezuela) tinham, em 1950, rendas per capita muito mais altas que as da Coréia do Sul e Taiwan. A Venezuela, o Uruguai e a Argentina estavam à frente da Finlândia, Áustria e Itália. O Chile estava adiante e o México, perto, da Espanha. A maior parte dos latino-americanos ultrapassava a Grécia, Portugal e a Turquia. Até 1960, vários desses países estavam à frente ou empatados com o Japão.

Essas posições mudaram radicalmente no espaço de uma só geração. A renda média nos 9 países latino-americanos citados acima é agora um terço ou menos que a do Japão e dos países europeus médios, metade da dos países da Europa mediterrânea e abaixo das nações recentemente industrializadas da Ásia e da Turquia.

(Toward Renewed Economic Growth in Latin America, pgs. 18 e 19). Encomendado pela Sociedade das Américas, de Nova York, da qual David Rockefeller é a figura mais conhecida, o trabalho é da autoria de Mário Henrique Simonsen; o ex-Ministro de Energia e Minas do Peru, Pedro-Pablo Kuczynski; Gerardo M. Bueno e Bela Balassa; tem o co-patrocínio da Fundação Getúlio Vargas e do Colégio de México.

O relatório recomenda francamente uma *orientação de abertura* em direção à economia mundial como única maneira de possibilitar à Amárica Latina restaurar o crescimento econômico e obter recursos cambiais para pagar o serviço da dívida.

Reconhece que a crise econômica internacional de 1981-82, a grave recessão americana combinada com taxas de juros extremamente elevadas (não diz quem as elevou) foram os fatores que precipitaram a crise da dívida. Mas teria sido "o padrão interno de desenvolvimento nos países devedores — economias orientadas para dentro combinadas com setores públicos excessivamente amplos, sustentados por um aumento de quase 10 vezes da dívida externa de 1973 a 1982 — que tornaram a maioria da América Latina muito mais vulnerável à crise internacional de 1981-82 do que países em desenvolvimento que perseguiram políticas orientadas para fora e tomaram muito menos emprestado no exterior".

O diagnóstico é o da teoria clássica: as causas do subdesenvolvimento devem ser procuradas nas características mesmas dos subdesenvolvidos e não no sistema internacional.

A terapêutica é a adoção de uma estratégia composta de 4 elementos, 3 dos quais exigiriam medidas dos próprios países latino-americanos:

- política econômica de abertura ao exterior com forte ênfase nas exportações, através de taxas cambiais competitivas, abandono de excessiva proteção contra importações e uso de incentivos à exportação internacionalmente aceitáveis;
- aumento da poupança disponível por meio de taxas de juros positivas, redução dos déficits orçamentários, atração de capitais estrangeiros, reversão da fuga de capitais;
- desregulação, estímulo ao setor empresarial, redução do papel do Governo como produtor de bens e serviços, ênfase no papel do Estado como provedor de educação, saúde e outros serviços básicos.

O 4º elemento da estratégia seria responsabilidade dos Estados Unidos e outros países industriais, os quais deveriam assegurar:

- expansão econômica constante de 3% ao ano;

- liberalização comercial e não-adoção de restrições de importações;
- declínios adicionais nas taxas de juros reais, reudções nos "spreads" para países com programas efetivos de ajuste e criação no FMI de uma "facilidade compensatória" contra novos aumentos na taxa de juros;
- substancial infusão de novos fundos à América Latina, da ordem de US$ 20 bilhões anulamente pelos próximos anos, por parte do setor privado, e sobretudo do Banco Mundial e do BID.

Conforme diz o "press-release" divulgado na ocasião do lançamento do relatório, este "explicitamente rejeita o alívio abrangente da dívida para os países latino-americanos (por que)... tal estratégia prejudicaria os próprios países devedores e, ainda mais importante, obscureceria os problemas econômicos fundamentais do Continente e impediria mudanças de política necessárias".

Numa atitude auto-apologética, o estudo afirma: "Esta é a nossa resposta aos céticos que observarão que várias das nossas propostas foram sugeridas antes e que algumas foram tentadas — embora brevemente em países individuais" (a envergonhada referência parece aludir às experiências de Martinez de Hoz, na Argentina e a dos "Chicago boys" no Chile; dar nomes aos bois teria talvez espantado os leitores).

Sem desmerecer o interesse positivo de muitas propostas, não será exagero ou distorsão notar que o relatório parece marcar uma contra-ofensiva dos banqueiros (muitos dos quais estão entre os que encomendaram ou escreveram o trabalho), no momento em que, nos próprios países credores, multiplicam-se as vozes dos que reclamam mudanças profundas no tratamento da dívida, como é o caso do Senador Bradley ou do Diretor pela Holanda do BIRD, Ferdinand Van Dam.

O Ponto-de-Vista da Cepal

Para encontrar uma abordagem contrastante com a anterior, não precisamos ir longe. Vamos achá-la na conferência sobre Política Cultural que o Ministro Celso Furtado proferiu na Escola Superior de Guerra em 3 de setembro passado. Nela diz o Ministro que o dinamismo brasileiro nos últimos 50 anos, surgido da transferência do centro dinâmico da economia do setor primário-exportador para o industrial, pôs em evidência que a forma como o Brasil se inserira na divisão internacional do trabalho era responsável, em boa medida, pelo considerável atraso que acumulara.

Nos três decênios entre 1950 e 1980, a economia de nosso país cresceu com uma taxa superior à média tanto das economias desenvolvidas como das subdesenvolvidas. *Como o motor desse crescimento foi a expansão do mercado interno* (o grifo é meu), o comportamento da conjuntura internacional não o afetou de forma significativa.

Temos aqui todos os temas essenciais do pensamento que se elaborou a partir da Cepal, com maior ou menor responsabilidade do órgão. O subdesenvolvimento visto não como o "estágio atrasado" de um processo e derivado de causas inerentes aos próprios subdesenvolvidos mas como subproduto gerado pelo sistema econômico assimétrico, sobretudo através da deterioração dos termos de intercâmbio em favor dos países centrais. A industrialização voltada para o mercado interno ou latino-americano, através da integração, como uma das formas de romper o círculo vicioso.

Esses temas e outros do repertório cepalino estão também presentes, com extrema discreção e riqueza de matizes, no relatório da Cepal para sua reunião no México em abril deste ano ("Economic Development: an appraisal, and projections 1985-1995"), em tom mais pessoal e afirmativo nos documentos preparados por Aldo Ferrer e Juan Carlos Sanchez Arnau *para o Seminário "América Latina e o Caribe e a Economia Internacional"*,

realizado em Santiago em fins de maio de 1986.

No relatório para o encontro do México, a Cepal imagina dois cenários para o período 1985-95: um de lenta recuperação do crescimento econômico (1ª fase, de 1985-90, a meta é atingir, em 1990, o PNB per capita de 1980; 2ª fase, 1991-95, crescer à taxa de 3,5% ao ano) e outro de maior dinamismo (1ª fase, de 1985-90, PNB per capita se expandiria a 3,5% ao ano, aumentando para 4,5% na 2ª fase).

A contribuição líquida do capital estrangeiro seria negativa. Entre 1982 e 1985, os países latino-americanos tiveram de transferir US$ 106 bilhões. Nos 2 cenários, a região teria uma contribuição negativa entre 1985 e 1990, de US$ 117 bilhões no 1º cenário e de US$ 93 bilhões no segundo. Como diz o relatório, "a magnitude desses números mostra que os compromissos relativos a lucros e juros do capital estrangeiro se tornaram tão grandes que sua redução precisa ser um elemento central na tentativa de dinamizar as economias da região". (Relatório citado, pg. 62).

Numa das passagens em que mais claramente transparece no documento a doutrina tradicional da Cepal é quando se afirma: "Qualquer que seja a solução adotada, é essencial tentar encontrar novas formas de inserção na economia internacional, de cooperação regional e mudanças internas econômicas e sociais. As novas formas de inserção na economia internacional *necessitam corrigir a demasiado conhecida assimetria prevalecente no comércio e nas finanças internacionais* (o grifo é meu)". (op. cit. pgs. 63-64).

O panorama social tampouco é animador. O estudo indica, por exemplo, que, mesmo no caso do cenário mais dinâmico, a cifra de desemprego e subemprego em 1990 teria aumentado em 32 milhões de pessoas em relação a 1980 e que, em 1995, apesar de relativa melhora, ela continuaria a ser dramática, pois o número de desempregados teria diminuído em apenas 2 milhões (pg. 61). Seria também muito difícil alcançar uma solução para situações de extrema pobreza em 1990, não se podendo esperar nenhum avanço razoável a esse respeito. Ao contrário, como efeito da deterioração da distribuição de renda, a situação do setor mais pobre da população se tornaria ainda pior, caso as atuais tendências se mantenham (pg. 63).

As Concepções Marxistas

Não é, assim, de admirar que a revista soviética "América Latina" publique, no número de agosto, artigo do dirigente cubano Carlos Rafael Rodriguez, sob o título "Oportunidades que não podemos recusar".

Afirma-se no trabalho que a má distribuição de renda nos países latino-americanos gera um potencial revolucionário assustador para os EUA. Ao mesmo tempo, a persistência da dívida "impagável" e da terapia ineficaz preconizada por Washington estariam levando muitas forças burguesas na América Latina a uma posição de resistência.

Dessa forma, a linha de clivagem fundamental no Continente, neste momento, não seria, como querem os teóricos ortodoxos soviéticos, entre o Imperialismo e o Anti-Imperialismo. Ela delimitaria, isso sim, o perímetro do campo comum, de aliança não-permanente, entre todos os que resistem à atual política dos credores.

Acrescenta Rodriguez que o objetivo imediato na América Latina não é o socialismo, para o qual a região não está preparada subjetivamente.

Em contraposição a essa análise heterodoxa, no mesmo seminário de que participou o líder cubano, um dos mais conhecidos especialistas soviéticos em temas latino-americanos, Viktor Volski, reafirma a visão ortodoxa, recentemente referendada no XXVII Congresso do PUCS. Segundo a tese oficial, a contradição principal de nossa época é entre o socialismo e o capitalismo, não havendo razão para não projetá-la automaticamente à Amé-

rica Latina.

Dentro do Terceiro Mundo, nosso Continente seria mesmo a área mais integrada no "sistema imperialista mundial", em parte porque sua exploração econômica seria muito extensa e ramificada, em parte porque o "imperialismo se interioriza e funde com as oligarquias nativas".

Diante da dívida externa, a "estratégia imperialista" objetivaria: A) não tanto cobrar a dívida mas perpetuá-la; B) usá-la como chave-mestra para abrir as portas à expansão das multinacionais; C) explorá-la para enfraquecer o setor estatal dos países subdesenvolvidos.

Luzes e Sombras do Quadro

Até agora quase só tivemos olhos para as sombras da realidade latino-americana, tal como realçadas por 4 diferentes perspectivas.

Ao lado da dívida, da estagnação, do desemprego, da pobreza absoluta, algumas outras tintas sombrias escurecem ainda mais o retrato dramático e sofrido do Continente. A dor e o sangue da guerra interminável em El Salvador e na Nicarágua. A guerrilha e o terror, endêmicos na Colômbia, agudos e virulentos no Peru. O tráfico de drogas institucionalizado como único fator dinâmico de certas economias, agressivamente mantendo o fluxo de divisas. No momento em que alguns países parecem estar perdendo os vínculos criados com o mercado mundial no século XIX pela exportação de minerais, é irônico que caiba ao comércio clandestino de drogas preservar a última maneira eficiente de inserção dessas economias no mercado internacional.

Já é tempo, contudo, de reconhecer que as trevas foram muito mais densas e opressivas no passado recente. Quando éramos, por exemplo, a terra da tortura e dos desaparecidos, o palco onde se representavam as histórias de horror do "universo concentracionário" que esperávamos ter para sempre exorcizado Nuremberque.

Dois jorros de luz forte e pura transfiguram hoje a face esperançosa da América Latina: a democratização do interior dos países, a paz e a concórdia entre eles.

A liberdade e a demccaracia tem sido irreprimíveis como o ar que invade frestas e ocupa os espaços. O vigor dos novos regimes se traduz em sua resistência à crise econômica, sua capacidade de renovar lideranças e rejuvenescer situações. Foi a democracia que nos revelou homens como Alfonsín e Sanguinetti, que criou condições para que um jovem de 35 anos como Alan Garcia e um veterano de 80 anos como Paz Estenssoro mostrassem a determinação de enfrentar desafios quase desesperadores. No Brasil, só a autoridade civil do Presidente Sarney, amparada na vontade do povo, foi capaz de ter a força e a coragem que faltaram aos chamados regimes fortes para acabar com a indexação, combater a especulação, restaurar os valores do trabalho, da produção da estabilidade.

Os atritos, territoriais ou de outra natureza, cujo recrudescimento a partir de 1977 ameaçou desencadear a guerra entre a Argentina e o Chile, entre o Peru e o Equador, culminando com o conflito das Malvinas, começaram a refluir desde 1982. A mediação papal e o tratado entre argentinos e chilenos, a aproximação peruano-chilena, peruano-equatoriana, a delegação ao Secretário-Geral das Nações Unidas da tarefa de encaminhar por meios pacíficos a disputa entre a Venezuela e a Guiana, foram desenvolvimentos que restituiram à América Latina sua condição de Continente com o menor índice de guerras internacionais, em contraste com o panorama sangrento de outras áreas neste século de convulsões planetárias.

Como se insere o Brasil nesse contexto tão contraditório?

O Dualismo Brasil x crescimento vs. América Latina = estagnação

Em meio a divergências sobre quase tudo, as três interpretações da realidade regional focalizadas apresentam um traço em comum: tratam o Brasil como a brilhante exceção de dinamismo e crescimento num Continente estagnado e sem ímpeto.

Seria fácil multiplicar os exemplos. Logo no início do relatório "Toward Renewed Economic Growth in Latin America", após esboçar uma situação desesperançada, os autores declaram: "A mais importante exceção a muitas das generalizações feitas acima e em outras partes deste estudo é o Brasil. Em 1985-86, o Brasil parece ter retomado um grau substancial de crescimento auto-sustentado enquanto continua a pagar o serviço de sua grande dívida externa. Em 1985, o país cresceu mais do que 8$ e teve um saldo comercial acima de US$ 12 bilhões; resultados similares parecem prováveis em 1986" (op. cit.; pg. 17).

Por outro lado, o relatório da Cepal, ao descrever a crise de 1981 a 1985, observa: "Estimativas preliminares indicam que o aumento (do crescimento econômico) durante 1985 terá sido algo menos do que 3%. Entretanto, se o Brasil for excluído do cálculo, a taxa de crescimento econômico da região terá sido apenas de 0,8% . . . Isto indicaria que fatores análogos ou de impacto regional estão em ação e que eles determinaram a natureza das principais tendências econômicas vistas durante esta crise. Ao longo dos dois últimos anos, porém, um ou dois países começaram novamente a exercer um impacto desproporcional nas cifras agregadas para a região. O Brasil é um caso em foco, na medida em que seu crescimento econômico mais rápido em 1985 teve uma influência significativa na média regional" (op. cit., pag. 9).

Da mesma forma, o artigo de Carlos Rafael Rodriguez afirma de saída que "a atual recuperação da economia latino-americana se concentra quase exclusivamente no Brasil".

Fui retirar essas citações não dos nossos discursos mas de fontes neutras para afastar suspeitas de triunfalismo ou auto-complacência. Não haveria dificuldade em acumular outros exemplos encontrados nos editoriais do "Financial Times", do "New York Times", do Washington Post", nas declarações de Paul Vocker, do Secretário de Estado Shultz, do Presidente Reagan. Parecer formar-se o consenso de que, ao contrário da famigerada frase de Nixon, a América Latina e o Brasil estariam se dirigindo para direções opostas.

Até que ponto é isso verdade? E se for, como saber se vai durar ou se é desejável?

O trecho que há pouco citei do relatório da Cepal introduz duas qualificações importantes: lembra que, até recentemente, toda a região se comportava de maneira análoga e que a mudança ocorre apenas a partir de 1985. Não se deve esquecer que entre 1981 e 1983 tivemos a pior recessão de nossa história econômica, o que mostra não estarmos imunes aos males que afligem o Continente, cujos problemas se confundem com os nossos.

Dito isso, porém, tampouco se pode negar que o caso brasileiro apresenta uma singularidade decorrente de fatores às vezes específicos.

De fato, algumas das condições externas que nos favoreceram a partir de 1984 podem ser consideradas conjunturais e mudar a curto prazo: o baixo preço do petróleo, a relativa queda nominal da taxa de juros, a desvalorização do dólar.

Outras, todavia, obedecem a modificações estruturais que expandiram significativamente a base da industrialização brasileira: a diversificação de nossas exportações que atinge mais de 600 produtos (em contraste com os países dependentes de petróleo ou de alguns poucos produtos temperados); o nosso baixíssimo coeficiente de importações em relação ao PNB, de apenas 6%, ou 3%, excluído o petróleo, o que diminui o grau de nossa vulnerabilidade externa; o avanço substancial na produção de petróleo e gás e na substituição de energia importada, etc.

Essas condições externas e fatores internos derivados do nosso programa de estabilização estão certamente criando a possibilidade de um novo e longo ciclo de crescimento

acelerado, a taxas em torno de 7% ao ano, como tivemos nos anos 50 e 70. Depende de nós não frustrar essa perspectiva, sobretudo mediante o esforço para elevar a poupança e canalizá-la para o investimento de longo prazo. Nesse sentido, apesar de nos irritarem eventualmente, muitas das recomendações do relatório neo-liberal merecem consideração e acatamento.

Todavia, se nação alguma pode sobreviver como ilha de prosperidade num oceano de frustração, o que dizer do Brasil, país com 10 vizinhos contíguos ao longo de quase 17 mil kms de fronteira terrestre?

O que é realmente novo neste surto de desenvolvimento que estamos visando é que, em contraste com o início dos anos 70, ele já não é visto pelos nossos vizinhos como ameaça mas como oportunidade. Ninguém mais leva a sério o mito do "subimperialismo brasileiro" ou desígnios imaginários de hegemonia. Até se começa, temerária e apressadamente, a ev.car, a propósito da possível função do Brasil em relação à América Latina, o papel da locomotiva que a economia americana desempenhou relativamente à economia mundial.

Pondo de lado o que há nessas fórmulas de exagero e otimismo prematuro, não se pode desconhecer a base concreta para tal expectativa: a confiança de que, no final do século, seremos um mercado de quase 180 milhões de consumidores com renda em elevação, o que não poderá deixar de refletir-se como fator dinamizador do intercâmbio dentro do Continente.

Em 1980 e de novo em 1981, saudamos o fato de que, pela primeira vez, o conjunto dos países latino-americanos se convertera, com US$ 4,7 bilhões de importações, num mercado maior do que os EUA para os nossos produtos.

Hoje, a retomada do crescimento e as necessidades de importações nos fazem ver perigos da América Latina como supridores cada vez mais privilegiados, não só de petróleo como em certos momentos foram a Venezuela, o México e o Equador, mas de manufaturas, alimentos, serviços, matérias primas.

Os exemplos mais expressivos e recentes estão nos acordos de integração e cooperação com a Argentina e o Uruguai, mas o empreendimento bilateral de Itaipu com o Paraguai e a compra eventual de gás natural da Bolívia e da Argentina indicam que as oportunidades de vincular estruturalmente nosso desenvolvimento ao dos nossos vizinhos passaram, em alguns casos, do estágio de projeto para o de realidade.

À medida que esse potencial se realiza, começaremos a dispor de excedentes financeiros e econômicos para ajudar o desenvolvimento dos menores e mais frágeis.

Nossa maior contribuição, contudo, será sempre a de não deixar, por nossos erros ou fraqueza, que se frustre o inesgotável potencial de desenvolvimento econômico, social e humano do nosso povo.

O êxito do Brasil será, estou certo, o sucesso de uma América Latina próspera e justa, de um Continente de iguais, unidos numa comunidade que preserve a riqueza de nossas identidades sem jamais perder de vista o mito inspirador da integração mais perfeita e definitiva.

B – PROGRAMA NUCLEAR BRASILEIRO:

1. INTRODUÇÃO

O Brasil é um país de cultura ocidental e estrutura social de terceiro-mundo. As razões determinantes do nosso relativo atraso remontam ao período colonial, tendo sido agravadas e multifacetadas após a revolução industrial.

Atrasamo-nos, sucessiva e gradativamente, nos adventos da máquina a vapor, máquina de combustão interna, siderurgia, eletricidade e eletrônica. Pressionados pela aspiração consumista, posicionamo-nos, desvantajosamente, menos como produtores e mais como consumidores dos bens derivados de cada inovação tecnológica.

Admitimos que considerável parcela do desenvolvimento nacional, em particular nas áreas que envolviam tecnologia, fosse baseado em empresas estrangeiras que, mantendo suas pesquisas no País de origem visam, prioritariamente, lucros a curto prazo. Imperiosa foi, assim, a implantação acelerada de uma infra-estrutura, cujos investimentos forçaram o Brasil à captação externa de recursos. Simultaneamente, a pesquisa nacional não pôde receber os aportes de recursos necessários ao lastro tecnológico adequado.

O excessivo endividamente decorrente dessa opção e a dependêcia de importações em setores vitais, tornaram o Brasil sujeito a pressões. É fundamental reduzirmos, objetivamente essas vulnerabilidades, se quisermos preservar e ampliar nossa autonomia interna e externa.

Podemos e devemos tomar iniciativas autônomas e adequadas às nossas necessidades, mediante a adoção de políticas apropriadas.

Se raciocinarmos num ângulo prospectivo mais dilatado, podemos antever, com clareza, a predominância das novas tecnologias. O domínio da *informática*, da *energia nuclear*, das *atividades espaciais e oceanográficas*, da *biotecnologia*, entre outras, universalmente reconhecidas como tecnologias de ponta, determinará a qualidade de vida da Nação que as detiver. Como tecnologias novas, passam, periodicamente, por fases antagônicas de excesso ou falta de credibilidade, às vezes ao sabor de interesses econômicos e políticos conjuntu-

(*) *Exposição feita pelo Prof. Rex Nazareth Alves em 6 de maio de 1987, à Sub-Comissão dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e Garantias, da Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher da Assembléia Nacional Constituinte.*

rais. O relacionamento internacional será enormemente afetado por estas novas tecnologias. A posição privilegiada na divisão internacional de trabalho estará com os países que dominarem estas tecnologias.

É necessário, portanto, que países como o Brasil, que aspiram melhor qualidade de vida para sua população, procurem uma participação na política e no comércio internacionais menos onerosa para sua soberania e para seu povo, fazendo o adequado esforço para dominar estas novas tecnologias, como ponto indispensável para eliminar vulnerabilidades.

O diferencial de produtividade Norte-Sul cresceu com a revolução mercantil, aumentou com a revolução industrial e tenderá a crescer mais rapidamente com a atual revolução científico-tecnológica. É imprescindível que o Brasil tome uma direção que o conduza a novas formas de desenvolvimento com iniciativas autônomas, único meio capaz de reduzir nossa vulnerabilidade internacional. É imperioso reconhecer que qualquer sociedade é inviável produzindo somente matérias primas e produtos primários.

2. ASPECTOS INTERNACIONAIS

Os países que ocupam posições intermediárias e, principalmente, aqueles em situação mais marcadamente caudatária em referência ao desenvolvimento tecnológico global, têm-se confrontado, ao longo de seu legítimo empenho para alcançar patamares de capacitação mais elevados, com dificuldades e óbices provenientes de fatores políticos exógenos. São do conhecimento da Nação brasileira as pressões no setor da informática. Este quadro torna-se especial e acentuadamente agravado, quando o esforço de desenvolvimento relaciona-se com a área nuclear.

A história demonstrou, até novembro de 1938, quando se obteve a fissão do urânio, que a troca de infomações no meio científico se fazia de forma aberta e sem maiores restrições. Essa fase foi bruscamente interrompida no momento em que se tornaram claras as possibilidades do uso da energia liberada pela fissão para emprego em artefatos bélicos de enerme potência.

Em conseqüência, um grupo de cientistas notáveis, na época, decidiu cessar toda a publicação e divulgação sobre a fissão. Pela primeira vez em física fundamental, ocorre a "política do sigilo e da recusa à transferência do conhecimento".

A era do sigilo científico na área nuclear conduziu ao atual oligopólio de sua indústria, o qual, sob o pretexto de restrições à sua utilização bélica, restringe ou limita o acesso de outros países aos benefícios sócio-econômicos desta tecnologia.

A rendição imediata japonesa, após Hiroshima e Nagasaki, criou a impressão nítida de que, mantido o sigilo absoluto, o poder no mundo estaria fatalmente definido. A explosão da primeira bomba soviética, o preço psico-social de Hiroshima e Nagasaki e o desenvolvimento nuclear de terceiros países criaram condições para o aparecimento de mecanismos internacionais que, ao mesmo tempo em que permitissem a aparente cooperaçao nuclear, sem perda de mercado, possibilitassem controles considerados adequados. Assim, foi criada, no âmbito da Organização das Nações Unidas, a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA).

A AIEA abria perspectivas promissoras de agilizar o acesso à tecnologia através da cooperação internacional. O Brasil, além de participar ativamente da sua criação, jamais levantou objeção alguma à existência de um sistema de salvaguardas não discriminatório que assegurasse a utilizacão pacífica dos materiais, equipamentos e conhecimentos recebidos.

Essas salvaguardas, entretanto, ampliaram-se à medida em que os usos pacíficos da energia nuclear se difundiam. Paralelamente, aumentaram os movimentos mundiais lidera-

dos pelas potências nucleares, visando, aparentemente, evitar o chamado "holocausto nuclear" por meio do desarmamento nuclear, do qual, de modo peculiar, estariam isentas. É a tentativa de congelamento do poder lastreada no anseio da humanidade de evitar a proliferação de armas nucleares. Desarmem-se os desarmados, mesmo que para isso, ou pretensamente por isso, não lhes permitam, de fato, o acesso às tecnologias de pontas mas, simplesmente, aos seus produtos, mantendo um sistema de neo-colonialismo tecnológico.

Avultam, de forma crescente, condicionantes inibidoras, seja na esteira de mecanismos institucionais multilaterais (Tratado de Não proliferação, Club de Londres), seja em decorrência de ações unilaterais dos países supridores de materiais, de equipamentos e de tecnologia.

Resguardam, assim, um mercado que, somente pelo fornecimento internacional de material, equipamento, combustível e serviço, abrangia, em 1986, 374 reatores em operação e 157 em construção, o que implica num comércio anual superior a 50 bilhões de dólares.

Fica, portanto, evidente que as implicações desta escalada de imposições de controle não se esgotam no plano estritamente político, pelo que representam como fatores de continuidade do oligopólio nuclear. Elas se estendem, igualmente de forma significativa, à área econômica, ao colocar óbices e provocar atrasos no esforço autônomo de capacitação em uma tecnologia de ponta. Tecnologia essa, propulsora do desenvolvimento econômico como insumo energético e de amplos efeitos multiplicadores no aperfeiçoamento global da indústria, em função do alto grau de sofisticação dos equipamentos e processos que requer, além de proporcionar relevantes desdobramentos sociais de suas aplicações na saúde e na agricultura.

A manutenção desse quadro internacional é intencional. Até os conhecimentos científico-técnico-industriais dos países desenvolvidos, embutidos nos seus respectivos desenvolvimentos autônomos e que poderiam correr o risco de serem difundidos, foram, também, protegidos por sigilo. Este sigilo foi garantido não só por uma política especial de propriedade industrial, sem o registro das respectivas patentes, como, também, pela não aceitação de *salvaguardas amplas. Tais procedimentos fizeram com que países como* o Brasil, Argentina, Índia, Espanha, China, França e outros se empenhassem em atividades tecnológicas autônomas, e não aceitassem salvaguardas amplas, de abrangência total. A essa vontade opunha-se aquela dos países altamente industrializados, que procuravam estabelecer instrumentos políticos que submetessem também às salvaguardas, o esforço autônomo e a capacitação nuclear dos países emergentes.

A experiência internacional mostra que países signatários do TNP e que aceitaram outros instrumentos multilaterais de controle têm-se deparado, não obstante, com a imposição unilateral de exigências adicionais, inibidoras de seus programas de desenvolvimento nuclear para fins pacíficos. Essas exigências incluem até a Proteção Física das instalações.

No intuito de procurar atenuar esse quadro, possibilitando uma melhoria na cooperação internacional para os usos pacíficos da energia nuclear, em março deste ano, mais de 100 *países reuniram-se em Genebra, sob a égide das Nações Unidas. Mais uma vez constatou-se* a declarada intenção de manutenção do "status quo". Impossível foi obter consenso sobre os temas, mesmo quanto às aplicações da energia nuclear nas áreas de saúde e agricultura.

Em síntese, podemos concluir que a atual situação internacional indica:

— existência de cartel tecnológico restringindo o acesso à tecnologia e inviabilizando a compra de materiais e equipamentos;

— política e/ou legislação de países exportadores de tecnologia, equipamentos e

materiais unificados no Club de Londres, contrárias aos interesses nacionais;

— política de não proliferação discriminatória e impeditiva de desenvolvimentos autônomos para fins eminentemente pacíficos;

— intenção declarada de não permitir o acesso de novos países ao mercado de tecnologias consideradas sensíveis;

— interesse externo de manter o mercado brasileiro como importador de produtos com agregados tecnológicos e exportador de matérias primas;

— carência de matérias primas nucleares em alguns países industrializados.

Esse quadro de desigualdades e restrições, sob o pretexto de garantir a paz mundial, obstrue o desenvolvimento independente e pacífico das Nações emergentes.

O Brasil tem seguido uma posição clara, coerente e constrante em favor do desarmamento e da não proliferação. Por isso acata a adoção de medidas de salvaguardas universalmente aceitas, mas repudia firmemente a imposição de mecanismos discriminatórios e inibidores do seu desenvolvimento tecnológico no campo dos usos pacíficos da energia nuclear.

3. ASPECTOS NACIONAIS

As primeiras atividades de pesquisa em energia nuclear no Brasil tiveram lugar, a partir de 1934, sucessivamente, nas escolas de física e engenharia de São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte. Eram, em geral, pesquisadores que, em cooperação com universidades estrangeiras, onde realizaram seus estudos, conduziam pesquisas fundamentais em física nuclear. Iniciava-se a criação da base para formação dos primeiros especialistas brasileiros no setor.

Imediatamente após o término da Segunda Guerra Mundial, surgiram propostas de internacionalização de áreas potencialmente produtoras dos então denominados minerais atômicos, que contrariavam interesses nacionais.

A defesa dessas áreas em território brasileiro gerou um primeiro controle que evitasse a exportação daqueles minerais. Essa decisão, destarte, tornou-se a pedra fundamental da política nuclear brasileira.

Em 1951, por ação conjunta do Prof. Carneiro Felippe e do Almirante Álvaro Alberto, foi criado o Conselho Nacional de Pesquisas (CNPq), que procurava sistematizar e apoiar a pesquisa no País.

Esboçavam-se duas vertentes no início do desenvolvimento nuclear brasileiro: uma com base em cooperação externa e outra por esforço autônomo.

Desejoso de que o Brasil compartilhasse dos resultados do esforço concentrado em pesquisa nuclear, no exterior, na década de 40, e antevendo as dificuldades crescentes no comércio nuclear internacional, o Brasil procura negociações com os EUA e Alemanha. Álvaro Alberto adquire 3 ultracentrífugas da Alemanha em 1954. A entrega dessas máquinas foi vetada pelos EUA enquanto perduraram os direitos políticos ainda remanescentes das cláusulas de ocupação após a Segunda Guerra Mundial. Ao mesmo tempo buscava Álvaro Alberto, ao adquirir tais equipamentos, estabelecer bases para um programa nacional independente.

Leonardo Spector, em 1984, ao publicar "Nuclear Proliferation Today" afirma, na página 236, que as intenções de autonomia buscada por Álvaro Alberto levaram o Governo Americano a pressionar o Brasil até sua demissão em 12/01/1955. (Esses fatos fazem parte da CPI de 1956).

Nesse mesmo ano era criada a Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN), vinculada diretamente à Presidência da República, a fim de executar o monopólio nacional em minerais nucleares e promover a pesquisa e os usos pacíficos da energia nuclear no País.

No exercício dessa competência legal, a CNEN apoiou-se nas universidades brasileiras e, sucessivamente, no Instituto de Energia Atômica (atual IPEN), no Instituto de Pesquisas Radioativas (atual CDTN), no Instituto de Engenharia Nuclear e no Laboratório de Dosimetria (atual Instituto de Radioproteção e Dosimetria).

No campo da cooperação bilateral, cabe destacar os Acordos com os EUA, França e República Federal da Alemanha. Esses acordos contribuiram em muito no desenvolvimento nuclear brasileiro, entretanto, jamais nos deram acesso integral às tecnologias sensíveis, industrialmente comprovadas. Basear nosso futuro apenas em cooperação bilateral, aceitar as limitações e restrições técnicas e contratuais dela decorrentes, ficar à mercê das exigências políticas dos países supridores, é contrariar os princípios de soberania da Nação Brasileira.

É de conhecimento nacional que o Brasil, na década de 70, tentou obter tecnologia comprovada industrialmente em enriquecimento de urânio, que nos foi negada, mesmo com oferecimento das garantias das salvaguardas praticadas internacionalmente.

Em 1978, com base na mudança política do país supridor, ocorre a suspensão do fornecimento de combustível nuclear enriquecido para Angra 1, e 20% para nossos pequenos reatores de pesquisa.

Não há explicação técnica evidente que permita essas negativas fundamentadas em proliferação nuclear. Não se faz bomba com urânio a 3% (Angra 1) ou 20% (reatores de pesquisa). Além disso, todas essas unidades estão submetidas às salvaguardas internacionais, o que equivale dizer que o Brasil cumpriu e continua cumprindo os compromissos assumidos.

No campo energético, os anos 70 nos ensinaram que sua geração deve apoiar-se em tecnologias e materiais disponíveis no País. Assim, a energia elétrica deve ser atendida prioritariamente por nossos recursos hídricos, sem que abandonemos a busca tecnológica para o uso do gás, do carvão e do urânio, fartamente encontrados no Brasil. Por outro lado, em praticamente todas as Unidades de Federação difundem-se os usos da energia nuclear na medicina, na indústria e, mais recentemente, na agricultura. Ferramenta indispensável no diagnóstico e na terapia do câncer, a energia nuclear é utilizada em 1746 unidades cadastradas e controladas pela CNEN, que necessitam de equipamentos, radioisótopos e serviços. Na área agrícola, é empregada desde a melhoria de cultura até a preservação do alimento.

Não dominarmos a tecnologia do enriquecimento do urânio, por exemplo, é optarmos pela eterna importação de radioisótopos para os nossos 912 serviços médicos que deles fazem uso. Não calibrarmos os dosímetros clínicos dos 208 serviços de radioterapia é sujeitarmo-nos a enviá-los anualmente ao exterior para tal fim. Não termos condições para irradiar a pimenta do reino exportada pelo porto de Belém e eliminar sua contaminação microbiológica, é fazê-lo através de outros países como o fizemos em 1986 com as 15.000 t exportadas e aceitarmos conviver com uma situação semelhante a época em que exportávamos hematita e bauxita e importávamos ferro e alumínio.

A análise dos antecedentes históricos que condicionaram nosso desenvolvimento nuclear (ANEXO 1) e das necessidades, dificuldades e capacidade existente (ANEXO 2) deixaram claro que, por razões de interesses da manutenção de nossa SOBERANIA e do atendimento dos requisitos de nossa Sociedade, era mister desenvolver um Programa Autônomo de Tecnologia Própria.

4. PROGRAMA AUTÔNOMO DE TECNOLOGIA NUCLEAR

As mudanças unilaterais das regras do comércio internacional em 1978, alterando, inclusive, contratos anteriormente firmados, aliado ao surgimento do Club de Londres, congregando os países supridores, evidenciaram a necessidade da busca de autonomia tecnológica pelo Brasil.

Obrigam aos países receptores de materiais, equipamentos e tecnologia a submeter todas as suas atividades nucleares a um sistema internacional de inspeção, mesmo quando esses equipamentos são para fins distintos dos nucleares. Alteram as exigências para fornecimento ou manutenção, quando não os suspendem. Mantêm uma política de total sigilo tecnológico, ao incluirem o conceito de salvaguardas baseado em informações não disponíveis ao público, salvaguardas essas que se estendem aos usos posteriores dessas informações. Proibem a livre negociação dos produtos da tecnologia adquirida, sem prévio consentimento do país transferidor.

A formação de uma competência nacional capaz de gerar as condições para independência indispensável ao atendimento pleno das necessidades brasileiras considera, num quadro de fortes pressões internacionais, as seguinte condicionantes:

— competência nacional existente nos segmentos científicos, tecnológicos e industriais do País;

— dificuldades geradas pela considerável presença de multinacionais em setores de interesse direto e indireto do Programa;

— dificuldades financeiras nacionais, obrigando à criteriosa definição de prioridades e à economia de meios;

— a atual limitação do mercado interno, nem sempre motivadora da participação da iniciativa privada nos níveis desejados em empreendimentos nucleares;

— esforço para ampliar o mercado interno no setor de materiais e equipamentos, em particular nas áreas de saúde, da agricultura e da indústria;

— insuficiência de pesquisas no setor industrial privado;

— necessidade de sigilo, em nível adequado, durante a fase de desenvolvimento, a fim de evitar maiores pressões externas;

— exigência de proteção física às instalações nucleares.

A finalidade do Programa Autônomo de Tecnologia Nuclear é desenvolver a utilização da energia nuclear, em todas as formas de aplicação pacífica, com autonomia tecnológica, a fim de estender seus benefícios à população brasileira.

Objetiva desenvolver competência nacional autônoma, indispensável às aplicações pacíficas da energia nuclear, de forma coerente com as necessidades nacionais:

— garantindo a segurança das centrais nucleares, instalações nucleares e radioativas;

— preservando a saúde do homem e as condições do meio ambiente;

— promovendo a utilização de técnicas nucleares na saúde, na indústria e na agropecuária;

— desenvolvendo tecnologia própria visando a redução de vulnerabilidades, particularmente nas áreas sensíveis e de materiais;

— substituindo a importação de radioisótopos, materiais, equipamentos e instrumentação;

— controlando as reservas e estabelecendo os estoques de minerais nucleares e de minerais de interesse para a energia nuclear;

— agregando tecnologia autônoma ao processamento de matérias primas minerais nacionais, de forma a evitar sua evasão a preço vil;

— *construindo as instalações em escala semi-industrial indispensáveis a caracterizar o* domínio tecnológico e a viabilidade industrial dos processos;

— assegurando o confinamento e a disposição final dos rejeitos nucleares, de modo a garantir a proteção do homem e do meio ambiente;

— garantindo a capacidade de autodeterminação e de convívio com as demais nações em termos de igualdade e de direitos.

A estratégia do Programa Autônomo de Energia Nuclear baseia-se numa ação coordenada que permita a utilização otimizada dos recursos humanos, financeiros e materiais disponíveis no País.

As necessidades nacionais, confrontadas com as dificuldades existentes para seu atendimento, tornam imprescindível viabilizar o desenvolvimento de uma competência nacional autônoma, aumentando a capacidade de aproveitar os nossos recursos humanos e materiais em benefício da sociedade brasileira.

Ciente da impossibilidade de contar com o apoio externo, de forma segura, sem prejuízo da soberania nacional, foram estabelecidos os seguintes objetivos específicos, organizados segundo os programas da CNEN e visando a preparação das bases tecnológicas necessárias.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Segurança Nuclear

— Assegurar, através do processo de licenciamento e fiscalização, que os reatores e instalações nucleares e radioativas sejam projetados, construídos e operados segundo critérios, códigos e regras aceitas internacionalmente, de modo a garantir proteção máxima aos trabalhadores, ao público e ao meio ambiente.

— Propiciar, através de processos de controle de radiação para proteção máxima ao paciente e ao pessoal médico e para-médico, condições para que possa ser disseminado em todo o País o uso de raios-X e de radioisótopos na medicina, em especial nas regiões carentes e distantes dos grandes centros urbanos.

— Assegurar, através da fiscalização e do controle do uso, que a armazenagem e o transporte de materiais radioativos sejam feitos em concordância com os critérios de segurança, de modo a proteger o público e o meio ambiente.

Materiais Nucleares

— Desenvolver competência nacional para dominar o ciclo do combustível, tendo em vista os recursos minerais do País, para produção autóctone de materiais nucleares e de interesse nuclear, equipamentos e instrumentação, maximizando a participação da indústria brasileira, a fim de firmar a autonomia no setor, criar mais empregos e reduzir o dispêndio de divisas.

— Fiscalizar e controlar a pesquisa, a lavra, a industrialização e a comercialização dos *minérios nucleares e minerais de interesse para energia nuclear.*

— Fixar cotas e autorizar a exportação dos minerais de interesse para energia nuclear.

— Desenvolver pesquisa tecnológica para o tratamento, acondicionamento, estocagem e disposição de rejeitos radioativos.

— Controlar e proteger o material nuclear, material e equipamento específico e instalações sob o regime de salvaguarda internacional.

Pesquisa de Reatores

– Projetar e construir reator produtor de radioisótopos com maximização da participação nacional a fim de atender à crescente demanda do mercado nas áreas da saúde, da agricultura e da indústria, bem como geradores de energia de pequeno porte.

– Colocar o país em condições de desenvolver, quando conveniente, as técnicas nucleares futuras, considerando os efeitos multiplicadores de tecnologias de ponta e adequando os esforços aos recursos disponíveis:

– no campo de reatores rápidos, com ênfase na tecnologia do sódio;

– no campo da fusão nuclear, por meio da integração com os grupos da comunidade científica brasileira interessados.

Aplicações de Técnicas Nucleares

– Desenvolver aplicações de técnicas nucleares na obtenção de melhores variedades de plantas alimentícias de grande consumo da população brasileira, melhorando sua resistência a doenças, pragas e condições locais.

– Aumentar o acesso ao uso de técnicas nucleares na medicina à toda população brasileira, através de adaptacão dessas técnicas aos recursos locais.

– Promover o aperfeiçoamento das técnicas nucleares nas instituições médicas e de pesquisas.

– Desenvolver a tecnologia necessária para a produção de radioisótopos usados na medicina, agricultura e indústria, visando à reduçao de importações no emprego das instalações existentes no país.

Formação de Recursos Humanos

– Atender as necessidades de recursos humanos indispensáveis ao desenvolvimento nuclear nacional, mantendo a qualidade e a quantidade em perfeita adequação à conjuntura, utilizando ao máximo a capacitação existente nas universidades brasileiras.

Os resultados alcançados no Programa Autônomo de Tecnologia Nuclear, permitiram criar condições para o desenvolvimento nacional próprio de uma tecnologia de ponta, em fase de construção de unidades pilôto. Possibilitaram a formação de brasileiros de alto nível de conhecimento e profissionalização. Estimularam a participação da iniciativa privada. Reduziram as vulnerabilidades nacionais em itens sujeitos às restrições do comércio internacional. Reduziram as importações na área da saúde e indústria.

Este verdadeiro armazem de competência nacional nada tem a esconder da Nação Brasileira, mas, tal qual uma criança que começa a dar os primeiros passos, deve ser protegido por esta Nação contra obstáculos externos na sua caminhada.

5. CONCLUSÃO

O Programa Autônomo de Tecnologia Própria considera o direito inalienável de autodeterminação da Nação brasileira, a necessidade de criar condições para a conquista e preservação de seus objetivos e o convívio com as demais nações em termos de igualdade de direitos. Objetiva em síntese, transformar as potencialidades nacionais, permitindo o exercício pleno de nossa Soberania em favor do bem estar social.

ANEXO I

ANTECEDENTES HISTÓRICOS NO DESENVOLVIMENTO NUCLEAR DO BRASIL

1945 — Primeiro entendimento nuclear Brasil — EUA. O Braisl concorda em exportar materiais nucleares para os EUA ou para outros países, mediante prévia consulta aos EUA.

1946 — *O Plano Baruch propõe a criação de uma Autoridade Atômica Supranacional para* controlar as atividades nucleares consideradas potencialmente perigosas à segurança mundial e propõe ainda a internacionalização das áreas potencialmente produtoras de minérios nucleares.

1947 — O Almirante Álvaro Alberto apresenta Memorandum ao governo brasileiro propondo a Linha de Compensação Específica: vender materiais físseis por preços justos e só em troca de assistência nuclear, em termos de treinamento, tecnologia e equipamentos.

1951 — Criado o CNPq, por iniciativa do Prof. Carneiro Felipe e do Almirante Álvaro Alberto.

1952 — Realizados dois acordos com os EUA para fornecimento de minerais nucleares e com pagamento em dolar e trigo.

1954 — Nesses acordos, as propostas do Almirante Álvaro Alberto (1947) sobre *compensação específica*, incorporadas à política do CNPq, foram ignoradas.

1954 — O Almirante Álvaro Alberto compra 3 ultracentrífugas da Alemanha. A entrega é vetada pelos EUA.

1954 — A Alemanha recupera sua soberania; as negociações das ultracentrífugas são retomadas.

1955 — O governo brasileiro passa ao Ministério das Relações Exteriores a responsabilidade pela condução dos assuntos nucleares relativos ao controle de exportação de minérios nucleares. O Almirante Álvaro Alberto é compelido a renunciar em 12/01/55, face às pressões americanas. (Nuclear Proliferation Today — Leonard Spector — pg. 236 — 1984).

1955 — Dois meses após a renúncia do Almirante Álvaro Alberto são assinados dois acordos com os EUA, objetivando:
a) Programa de prospecção de Urânio;
b) Negociação de um reator de pesquisa.

1955 — As iniciativas de cooperação do CNPq com a França, para produzir urânio metálico no Brasil, são canceladas pelo Governo.

1955 — Criação do Instituto de Pesquisas Radioativas, em Belo Horizonte.

1956 — Criação da CNEN e do Instituto de Energia Atômica em São Paulo.

1956 — *CPI envestiga as pressões americanas para mudar as diretreizes do CNPq e verifica* a insatisfação americana com o caso das ultra-centrífugas. Naquela época, o Governo Americano alegava que a possibilidade do Brasil dominar a tecnologia nuclear significava ameaça à segurança dos EUA e a todo o hemisférico ocidental, com efeitos deletérios às relações entre os dois países. (CPI — 1956).

1959 — Iniciado o Projeto Mambucaba (primeira central nuclear brasileira do tipo U natural grafite com tecnologia francesa). Foi abandonado posteriormente.

1963 — Criação do Instituto de Engenharia Nuclear, no Rio de Janeiro.

1967 — *Criação do Grupo de Trabalho Especial para formular as Diretrizes Nucleares* (MME, CSN, CNEN). Recomendação principal: construção de reator de potência.

1972 — Criação da Companhia Brasileira de Tecnologia Nuclear (CBTN)

1972 – Acordo com os EUA para a construção de Angra I.

1972 – Criação do Instituto de Radioproteção e Dosimetria, no Rio de Janeiro.

1974 – Criação da NUCLEBRAS.

1974 – Como conseqüência da tentativa de aquisição de tecnologia nuclear, por países em desenvolvimento, foi criado o Clube de Londres (NSG), que veio acrescentar mecanismos adicionais de controle ao Sistema de Salvaguardas da AIEA. Estabelecendo-se as "Trigger-list" e não é admitida nenhuma exportação de tecnologia sensível para países em desenvolvimento. Desse Clube participam todos os países considerados nuclearmente industrializados. (INFCIRC-209-AIEA).

1974 – O Brasil tenta negociar com os EUA a compra de 4 centrais nucleares e de instalações do ciclo do combustível. O Governo americano impede o prosseguimento das negociações por envolver o enriquecimento de urânio.

1974 – O Brasil tenta negociar com a França, que entretanto só admite a transferência de usina de enriquecimento sob a forma de "turn-key", não permitindo o acesso do Brasil à tecnologia.

1975 – Acordo Brasil – Alemanha.

1975 – Por pressão da Holanda, a tecnologia de enriquecimento por ultracentrifugação não foi incluída no acordo, e a unidade de reprocessamento teve sua capacidade limitada à escala piloto.

1976 – A Alemanha resiste à pressão da Administração Carter, no caso do acordo com o Brasil.

1976 – O Acordo de Salvaguardas tripartite Brasil-RFA-AIEA, incorpora as regras do clube de Londres (Salvaguarda genérica. (INFCIRC 253 - AIEA).

1976 – A AIEA passa a aplicar salvaguardas discriminatórias (Guide Principles) a instalações, equipamentos e materiais fornecidos através do Programa de Assistencia Técnica dessa Agência.

1977 – O Secretário de Estado americano pressiona o Brasil sobre o acordo com a Alemanha.

1977 – Acordo Brasil – URENCO para o fornecimento de urânio enriquecido para os dois primeiros reatores do acordo (O Brasil compromete-se a submeter o plutônio, a ser produzido pelo uso desse urânio, a um sistema de armazenamento internacional).

1978 – Política Carter: não fornecer urânio com teor de enriquecimento acima de 20%, limitando assim a operação de reatores de pesquisa; não exportar equipamentos; não transferir tecnologia de enriquecimento é reprocessamento, água pesada e grafite e condicionar o fornecimento de combustível, já assegurado contratualmente para Angra I, à aceitação de exigências adicionais. (Legislação Americana – Non Proliferation Act)

1978 – Lei de não proliferação: Os EUA só efetuam exportação nuclear para países que aceitem a aplicação de salvaguardas a todas as suas atividades nucleares (Full Scope Safeguards). Mesmo nesse caso, não fornecem equipamentos nem materiais para tecnologias sensíveis.

1978 – Iniciados estudos na AIEA visando o Armazenamento Internacional de Plutônio (IPS) e à elaboração de Regras para Garantia de Suprimentos (CAS).

1979 – O Brasil negocia com a França (UPUK) a construção de usina para a produção de UF_6, que exige além de aplicar as salvaguardas habituais, que o Brasil não a reproduza.

1980 – Os EUA elaboram um "Trigger-list" onde são relacionados materiais e equipamentos de exportação proibida (que são ou possam vir a ser aplicados em atividades nucleares).

1984 – A França impõe exigências severas para o fornecimento de compressores de UF_6 para unidade de enriquecimento da NUCLEBRAS, não permitindo sua reprodução *no Brsil.*

1984 – Impossibilidade de adquirir materiais para moderadores e combustível no mercado internacional, bem como as matérias primas e componentes necessários à sua reprodução.

1985 – Recusa dos EUA em fornecer:
- Computador CYBER 860 para o IEAv.
- Computadores WAX 11/785 para o CTA.
- Analisadores multicanal para o Laboratório Nacional de Salvaguardas – CNEN.
- Alvos para uso em pesquisa (UFRJ).

1985 – *O Brasil não consegue adquirir, no mercado internacional, os insumos necessários* à produção de radioisótopos para usos médicos.

1986 – As empresas canadenses consideram impossível o fernecimento de reatores de pesquisa ao Brasil, face à legislação canadense.

1986 – Os EUA pressionam os países do CEE a adotar regras mais rígidas no seu mercado nuclear. (Reunião de Luxemburgo).

1986 – A República Federal da Alemanha constrói uma usina de enriquecimento pelo processo de ultracetrifugação e desinteressa-se a continuar os investimentos no processo "jet-nozzle".

1986 – Os EUA *se negam a fornecer, via* AIEA, *padrões radiométricos ao Brasil, considerando-os* "special nuclear material".

1986 – Os EUA elaboram uma série de Garantias Especiais e Garantias Gerais para a transferência de material ou equipamento de utilização nuclear. Negam-se, terminantemente, ao fornecimento de qualquer material ou equipamento que possa ter aplicações em tecnologias sensíveis.

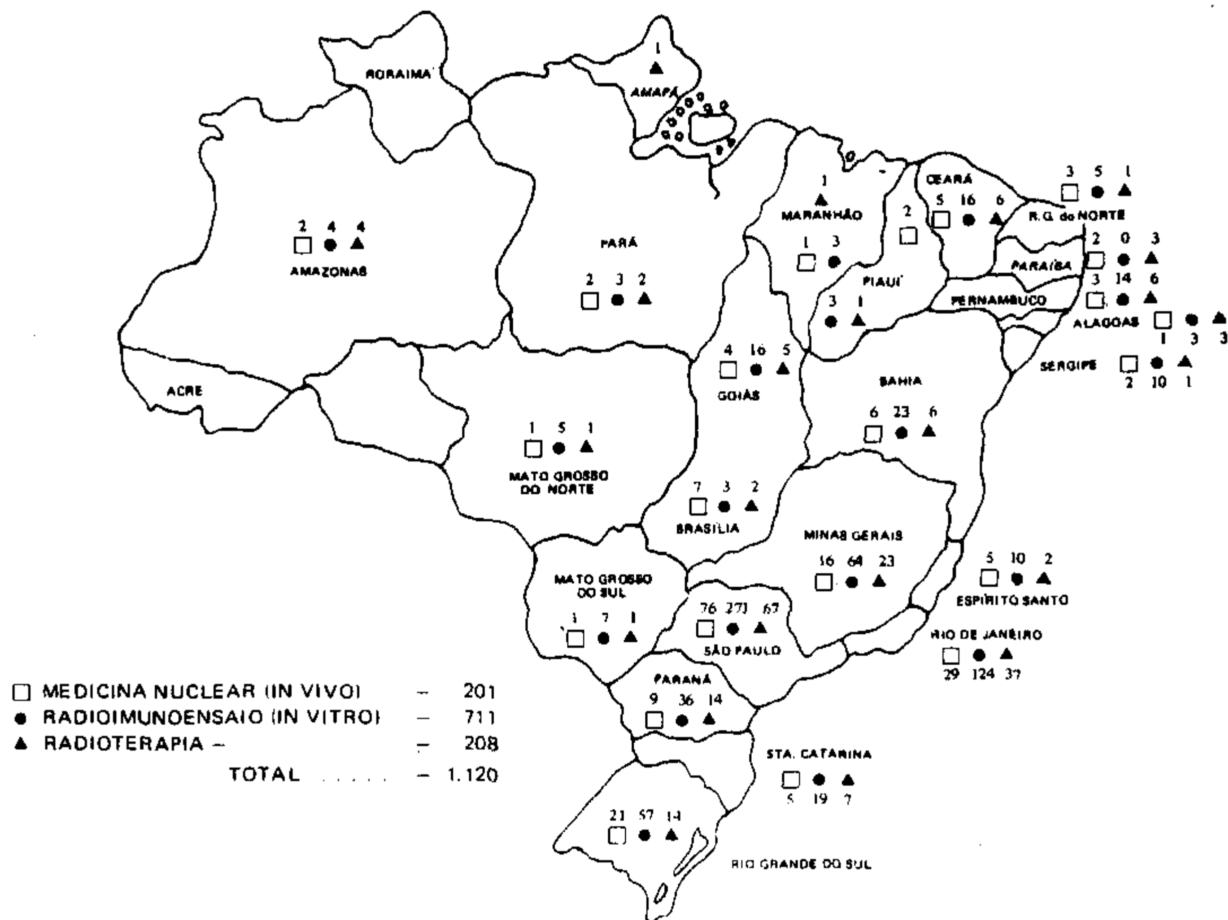
1986 – Os EUA fazem exigências adicionais àquelas de salvaguardas, para fornecimento de câmaras de ionização para controle do reator do IEN-RJ, sob salvaguardas da AIEA.

1986 – As filiais brasileiras das empresas americanas DIGITAL e IBM apresentam uma série de exigências como condicionantes para o atendimento de serviços de manutenção *de equipamentos.*

TOTAL GERAL DE ENTIDADES CADASTRADAS

UNIDADES DA FEDERAÇÃO	SETOR DE APLICAÇÃO												
	MEDICINA					INDÚSTRIA					Pes-	Comér-	Total
	in Vivo	*in Vitro*	Radiot.	R-X *Diag.*	Medid.	Irrad. Acel. de Gr.Porte	Rad. *Indl.*	Relog. *Lumin.*	Para-*Raios*	Detec. *Fumaça*			
RONDONIA				1	1								2
ACRE													—
AMAZONAS	2	4	4		3					1	1		15
RORAIMA													—
PARÁ	2	3	2	2	2						2		13
AMAPÁ			1	2									3
MARANHÃO	1	3	1	2							1		6
PIAUÍ	2	3	1	1									7
CEARÁ	3	15	6	1	1						4		30
R. G. NORTE	3	5	1	1	1								11
PARAÍBA	2	6	3		1						1		13
PERNAMBUCO	3	14	6	12	4	1	2				5		47
ALAGOAS	1	3	3	2	1								10
F. NORONHA													—
SERGIPE	2	10	1		1						1		15
BAHIA	6	23	6	6	17		4				5		67
PARANÁ	9	36	14	33	14		2				9		117
STA. CATARINA	5	19	7	4	4						2		41
R. G. SUL	21	57	14	29	4		10				11	1	147
MINAS GERAIS	16	64	23	50	56	1	14				17	2	243
ESP. SANTO	5	10	2	7	3						2		29
RIO DE JANEIRO	29	124	37	103	45	1	33		2	5	20	10	429
SÃO PAULO	76	271	67	357	119	3	78	2	6	5	52	32	1.068
MATO GROSSO	1	5	1	3	1								11
MATO G. SUL	1	7	1	1									10
GOIÁS	4	16	5	6	3								34
DISTR. FEDERAL	7	13	2	5	1		1				1		30
TOTAL GERAL	201	711	208	626	282	6	144	2	8	11	154	45	2.398
Dados até 23/Out/86		1.120						453		453			

ENTIDADES USUÁRIAS DE RADIAÇÃO IONIZANTE
(23-10-86)



ANEXO 2

SITUAÇÃO ATUAL
NECESSIDADE – DIFICULDADE – CAPACIDADE DISPONÍVEL

SAÚDE

NECESSIDADE	DIFICULDADE	CAPACIDADE DISPONÍVEL
– Radioisótopos para diagnóstico: · meia vida longa e média · meia vida curta – Radioisótopos para terapia. – Fontes seladas para terapia. – Moléculas marcadas para diagnóstico e terapia. – Instrumentação eletrônica. – Pesquisa de novas técnicas. – Proteção Radiológica das equipes médicas, para-médicas, pacientes e público.	– Falta de isótpos estáveis. – Falta de urânio enriquecido para produção de Mo99. – Não disponibilidade de reator de pesquisa com fluxo superior a 10^{14} n/seg. – Impossibilidade de adquirir combustível e componentes para reatores de pesquisa. – Falta de materiais estruturais de alta pureza. – Dificuldades para manutenção dos ciclotrons. – Elevado custo de manutenção de instrumentação eletrônica. – Dificuldade de aquisição de componentes eletrônicos. – Falta de um ciclotron com energia da ordem de 40 MeV. – Pressão das multinacionais que mantêm oligopólio do setor. – Situação financeira dos serviços médicos. – Condições climáticas adversas. – Aquisição de tecnologias e equipamentos considerados sensíveis e disponíveis apenas em reduzido número de países. – Ausência nos hospitais de equipamentos de controle. – Grande dispersão geográfica.	– Reator de pesquisa de 2Mw. – 2 Ciclotrons de 22 MeV. – Instalações para tratamento químico dos radioisótopos. – Competência para desenvolvimento de Instrumentação eletrônica. – Elevado número de hospitais em todas as unidades da Federação. – Serviço de monitoração pessoal. – Instalações para calibração de dosimétros e monitores. – Técnicas de controle rotineiro, via postal.

MINERAL

NECESSIDADE	DIFICULDADE	CAPACIDADE DISPONÍVEL
– Garantir suprimento de urânio. – Controlar as reservas e estoques de minerais de interesse nuclear. – Desenvolver tecnologia adequada aos minerais nacionais. – Garantir as necessidades nacionais na área nuclear e áreas afins exportando o excedente com elevado agregado tecnológico. – Repassar à iniciativa privada a produção dos compostos químicos necessários ao consumo interno ou externo. – Valorização das pedras semi-preciosas exportadas. – Aproveitamento de subprodutos (minerais raros).	– Os países industrializados preferem importar matérias primas (preço vil) e realizar o agregado tecnológico. – Os produtos e as tecnologias necessárias à área nuclear são considerados como sensíveis. – Os principais produtores de matérias primas são países com baixo desenvolvimento e carentes de recursos. – A iniciativa privada nacional não possui o nível de recursos necessários à pesquisa e à implantação dos complexos industriais. – Há grande influência das multinacionais na pesquisa, lavra e beneficiamento dos bens minerais. – Ausência de mecanismos protetores das indústrias nacionais quanto à pressão das multinacionais. – Legislação protecionistas dos países industrializados. – Descrédito na tecnologia nacional por falta de tradição e temor ao risco financeiro em novas tecnologias.	– Grande potencial mineral brasileiro. – Considerável reserva uranífera nacional. – Potencial tecnológico existente (processos de obtenção de compostos). – Considerável infraestrutura de pesquisa e desenvolvimento a nível governamental. – Existência de instrumentos legais.

AGRICULTURA

NECESSIDADE	DIFICULDADE	CAPACIDADE DISPONÍVEL
– Aumento de produtividade. – Controle de pragas e doenças. – Racionalização do uso de fertilizantes. – Melhor adequação para adubação de culturas e práticas de irrigação. – Melhoramento de culturas. – Fixação biológica de nutrientes. – Preservação de alimento com as suas qualidades de origem e em condições climáticas adversas. – Aumento da produção de aditivos alimentares de alto valor proteico a partir de produtos não aproveitáveis (Ex. sangue proveniente de abatedouros, lixo urbano etc.).	– Baixa produtividade nacional. – Influência deletéria do clima na preservação do alimento. – Dependência em fertilizantes e agrotóxicos. – Tecnologia rudimentar das culturas alimentícias. – Desconhecimento, por parte dos produtores, de modernas tecnologias de produção e armazenamento e de outras infraestruturas de apoio existentes. – Falta de irradiadores industriais de alimentos. – Falta de recursos financeiros para a pesquisa. – Desconhecimento da opinião pública quanto às vantagens da preservação dos alimentos por irradiação. – Desconhecimento das vantagens do uso da energia nuclear no controle de pragas e doenças. – Falta de informação quanto às vantagens do uso de traçadores radioativos na localização de lençóis freáticos e na definição da trajetória das águas pluviométircas. – Desconhecimento do processo por parte das instituições convencionais do alimento.	– Instituto de Pesquisas Federais, Estaduais e de empresas privadas. – Parque industrial moderno. – Corpo de pesquisadores com alta qualificação. – Infraestrutura existente de pesquisa experimental (fontes e sistemas de irradiação). – Resultados iniciais dos experimentos em conjunto com as instituições convencionais na preservação de frutos e na sua desinfestação. – Interesse das instituições de pesquisa em dar continuidade às experiências (EMBRAPA, ITAL, USP, IBSP). – Domínio do processo a nível laboratorial. – Interesse da indústria privada (SADIA, PERDIGÃO, etc.). – Custo baixo do processo.

INDÚSTRIA

NECESSIDADE	DIFICULDADE	CAPACIDADE DISPONÍVEL
— Produção de Fontes de Irradiação e radioisótopos para uso industrial (processo e controles). — Irradiação de produtos industriais para melhoria de características técnicas. — Maior participação da indústria nacional para desenvolvimento conjunto e melhor aproveitamento das tecnologias já dominadas. - equipamentos - materiais - serviços	— Insuficiência de condições mercadológicas. — Falta de integração adequada CNEN/Indústria Privada Nacional / Órgãos de Financiamento. — Incompatibilidade entre os padrões de qualidade industriais convencionais e as exigidas pela área nuclear. — Dificuldade no processo de "scale-up".	— Infraestrutura existente na CNEN e na indústria. — Disponibilidade de banco de produtos (equipamentos, processos, materiais e serviços) já desenvolvidos e com potencial *mercadológico* futuro. — Significativo potencial de Recursos Humanos para novos desenvolvimentos.

MEIO AMBIENTE

NECESSIDADE	DIFICULDADE	CAPACIDADE DISPONÍVEL
— Preservação do meio ambiente. — Recuperação do meio ambiente. — Controle do meio ambiente.	— Atuação de frupos radicais. — Preterição da preservação do meio ambente pelo lucro imediato. — Despreparo material e humano para o adequado equilíbrio nas medidas fiscalizadoras. — Aproveitamento demagógico dos problemas ambientais.	— Sistemas normativos nacionais e internacional. — Disponibilidade técnica acentuada.

RECURSOS HUMANOS

NECESSIDADE	DIFICULDADE	CAPACIDADE DISPONÍVEL
— Formar qualitativa e quantitativamente os recursos humanos necessários em tempo compatível. — Manter o capital técnico.	— Insuficiência de mão-de-obra qualificada particularmente de seniors em nível médio e superior. — desinformação, em todos os níveis de ensino, quanto às perspectivas atuais e futuras do uso da energia nuclear. — Remuneração pouco atraente. — Impossibiliade de treinamento em tecnologia sensível, no exterior.	— Infra-estrutura de ensino nas Universidades e Escolas Técnicas. — Grupos especiais de pesquisas nas Universidades. — Técnicos especialistas pertencentes à infra-estrutura da CNEN.

OPINIÃO PÚBLICA

NECESSIDADE	DIFICULDADE	CAPACIDADE DISPONÍVEL
— Manter a opinião pública ampla e permanentemente informada. — Fomentar a participação nos estudos dos segmentos representativos da sociedade.	— Sigilo cmo fator inibidor. — Descrédito da opinião pública nos benefícios e necessidades de emprego da energia nuclear. — Desconhecimento dos usos diários que fazem da energia nuclear. — Temor de utilização da energia nuclear. — Atuação inadequada dos órgãos responsáveis pelo esclarecimento da opinião pública. — Falta de política de "marketing".	— Existência de grande número de usuários da energia nuclear, que podem constituir uma estrutura de divulgação (Hospitais, Clínicas, Indústrias, Universidades, Institutos de Pesquisas, etc.).

SEGURANÇA NUCLEAR

NECESSIDADE	DIFICULDADE	CAPACIDADE DISPONÍVEL
– Proteção radiológica: · aos operadores · ao público · ao meio ambiente – Garantia de segurança dos reatores e instalações nucleares. – Garantia da segurança nas instalações radioativas (hospitais e indústrias). – Confinamento e disposição temporária e final de rejeitos radioativos. – Controle de níveis de contaminação de produtos alimentares.	– Grande número de usuários e de extensão territorial. – Falta de credibilidade, por parte da opinião pública internacional e nacional quanto a segurança nuclear. – Alto custo na aplicação rigorosa de normas de segurança. – Constante evolução a nível internacional, dos requisitos de segurança. – Falta de consenso, no meio científico, quanto a efeitos da radiação de baixa dose. – Indefinição, a nível internacional, quanto a disposição final de regjeitos radiotivos de alta atividade.	– Competência técnica de alto nível. – Critérios, normas e procedimentos estabelecidos a nível nacional. – Infraestrutura de apoio existente (computacional e laboratorial). – Estrutura existente de fiscalização. – Plano para situação de emergência. – Sistema postal de controle de dose. – Avançado estágio de pesquisa na área de confinamento e disposição de rejeitos.

LEGAL

NECESSIDADE	DIFICULDADE	CAPACIDADE DISPONÍVEL
– Acompanhar a legislação internacional. – Estudar medidas legais e comportamentos nacionais que assegurem o exercício pleno da SOBERANIA. – Difundir a posição brasileira.	– Dispositivos legais em vigor nos países industrializados. – Tratados e acordos Internacionais de caráter oligopolista e discriminatório. – Desconhecimento a nível nacional das legislações internacionais.	– Posição brasileira coerente nos foros internacionais.

PESQUISA E DESENVOLVIMENTO

NECESSIDADE	DIFICULDADE	CAPACIDADE DISPONÍVEL
– Promover a pesquisa básica como suporte às necessidades de conhecimento em tecnologias de ponta. – Desenvolver tecnologia de materiais e equipamentos para reduzir as vulnerabilidades nacionais no setor. – Apoiar a pesquisa no setor privado nacional. – Atingir o nível tecnológico específico suficiente para reduzir as pressões externas. – Preparar o atendimento das necessidades nacionais de curto, médio e longo prazo.	– Insuficiência de recursos. – Falta de continuidade na execução dos programas. – Impossibilidade de apoio externo no desenvolvimento de tecnologia de ponta. – Dificuldade em manter o pessoal especializado durante a execução de projetos de longa duração devido a baixa remuneração. – Baixo investimento em P&D, por parte de empresas nacionais.	– Razoável parque industrial nacional. – Relativa disponibilidade de recursos humanos qualificados. – Atual nível de capacitação científico-tecnológica na área nuclear. – Infraestrutura existente de pesquisa e desenvolvimento.

C – NICARÁGUA CONTRA ESTADOS UNIDOS

Decisão da Corte Internacional de Justiça

A Corte Internacional de Justiça, depois de apreciar as alegações sobre ATIVIDADES MILITARES E PARAMILITARES NA NICARÁGUA E CONTRA ESTE PAÍS por parte dos Estados Unidos, tomou uma decisão cujo texto foi distribuído à imprensa em 27 de junho de 1986.

Como já havia decidido anteriormente sobre o recebimento da denúncia, a nova decisão se refere ao mérito da causa relativa às *"Atividades militares e paramilitares na Nicarágua e contra este país"*, que foi a linguagem da ação proposta pela Nicarágua contra os Estados Unidos da América.

A Corte esteve composta para esta causa pelos seguintes juízes.

Presidente:	Nagendra Singh;
Vice-Presidente:	De Lacharrieère;
Juízes:	Lachs, Ruda, Elias, Oda, *José Sette-Câmara, Ago,* Schwebel, Sir Robert Jennings, Mbaye, Bedjaoui, Ni, Evensen, Juíz *ad hoc* Colliard.

Publicamos a seguir a "Parte Decisória" da Sentença da Corte Internacional de Justiça e o resumo da longa sentença distribuída à imprensa.

Em aditamento à sentença, a Corte Internacional divulgou os votos em separado redigidos por alguns juízes que os consideravam necessário explicar alguns dos votos divergentes.

A *"Reviste Brasileira de Política Internacional"* reproduz o voto do Juiz José Sette Câmara.

PARTE DECISÓRIA DA SENTENÇA DA CORTE INTERNACIONAL

A CORTE

(1) Por onze votos contra quatro

Decide que, ao solucionar a controvérsia que lhe foi submetida pela Petição registrada pela República da Nicarágua, a 9 de abril de 1984, a Corte deve aplicar a "reserva aos trata-

dos multilaterais" contida na alínea *C* da declaração de aceitação da competência feita em virtude do artigo 36, parágrafo 2º do Estatuto da Corte Internacional de Justiça, pelo Governo dos Estados Unidos da América, depositada em 26 de agosto de 1946;

A favor: Presidente Nagrendra Singh; Vice-Presidente de Lacharrière, Juízes Lachs, Oda, Ago, Schwebel, Sir Robert Jennings, Mbaye, Bedjaoui e Evensen; Juiz *ad hoc* Colliard.

Contra: Juízes Ruda, Elias, Sette-Camara e Ni.

(2) Por doze votos a três;

Rejeita a alegação de legítima detesa coletiva apresentada pelos Estados Unidos da América em relação às atividades militares e paramilitares na Nicarágua e contra este país, de que trata a presente causa,

A favor: Presidente Nagendra Singh. Vice-Presidente de Lacharrière; Juízes Lachs, Ruda, Elias, Ago, Sette-Camara, Mbaye, Bedjaoui, Ni e Evensen e Juiz *ad hoc* Colliard;

Contra: Juizes Oda, Schwebel e Sir Robert Jennings.

(3) Por doze votos a três;

Decide que os Estados Unidos-da América, ao treinar, armar, equipar, financiar e abastecer os *"contra"* e, de outras maneiras, encorajar, apoiar e ajudar as atividades militares e paramilitares na Nicarágua e contra este país, agiram, contra a República da Nicarágua, em violação de sua obrigação, em virtude do direito internacional costumeiro, de não intervir nos assuntos de outro Estado;

A favor: Presidente Nagendra Singh, Vice-Presidente de Lacharrière, Juízes Lachs, Ruda, Elias, Ago, Sette-Camara, Mbaye, Bedjaoui, Ni e Evensen e Juiz *ad hoc* Colliard;

Contra: Juizes Oda, Schwebel e Sir Robert Jennings.

(4) Por doze votos contra três; .

Decide que os Estados Unidos da América, por certos ataques ao território nicaraguense em 1983-1984, tais como ataques a Puerto Sandino a 13 de setembro e 14 de outubro de 1983, um ataque a Corinto, a 10 de outubro de 1983, um ataque à base naval de Potosí a 4/5 de janeiro de 1984, um ataque a San Juan del Sur, a 7 de março de 1984, ataques a barcos de patrulha em Puerto Sandino, a 28 e 30 de março de 1984; e um ataque a San Juan del Norte a 9 de abril de 1984; e outrossim por aqueles atos de intervenção referidos no sub-parágrafo (3) acima, que envolvem o uso de força, agiram, contra a República da Nicarágua, em violação de sua obrigação, em virtude do direito internacional costumeiro, de não usar força contra outro Estado;

A favor: Presidente Nagendra Singh; Vice-Presidente de Lacharrière, Juízes Lachs, Ruda, Elias, Ago, Sette-Camara, Mbaye, Bedjaoui, Ni e Evensen e Juiz *ad hoc* Colliard;

Contra: Juizes Oda, Schwebel e Sir Robert Jennings

(5) Por doze votos contra três;

Decide que os Estados Unidos da América, por ordenar ou autorizar sobrevoos do território nicaragunense, e pelos atos imputáveis aos Estados Unidos referidos no subparágrafo (4) acima, agiram contra a República da Nicarágua, em violação de sua obrigação, em virtude do direito internacional costumeiro, de não violar a soberania de outro Estado;

A favor: Presidente Nagendra Singh; Vice-Presidente de Lacharrière; Juízes Lachs, Ruda, Elias, Ago, Sette-Camara, Mbaye, Bedjaoui, Ni e Evensen e Juiz *ad hoc* Colliard;

Contra: Juizes Oda, Schwebel e Sir Robert Jennings.

(6) Por doze votos contra três;

Decide que, por colocar minas nas águas internas ou territoriais da República da Nicarágua, durante os primeiros meses de 1984, os Estados Unidos da América agiram contra a República da Nicarágua, em violação de sua obrigação, em virtude do direito internacional costumeiro, de não usar força contra outro Estado, nem intervir em seus assuntos, nem violar sua soberania e nem interromper o comércio marítimo pacífico;

A favor: Presidente Nagendra Singh; Vice-Presidente de Lacharrière, Juízes Lachs, Ruda, Elias, Ago, Sette-Camara, Mbaye, Bedjaoui, Ni e Evensen e Juiz *ad hoc* Colliard;

Contra: Juízes Oda, Schwebel e Sir Robert Jennings.

(7) Por quatorze votos a um,

Decide que, pelos atos referidos no subparágrafo (6) acima, os Estados Unidos da América agiram contra a República da Nicarágua, em violação de sua obrigação, em virtude do artigo XIX do Tratado de Amizade, Comércio e Navegação entre os Estados Unidos e a República da Nicarágua, assinada em Manágua, a 21 de janeiro de 1956;

A favor: Presidente Nagendra Singh; Vice-Presidente de Lacharrière; Juízes Lachs, Ruda, Elias, Oda, Ago, Sette-Camara, Sir Robert Jennings, Mbaye, Bedjaoui, Ni e Evensen e Juiz *ad hoc* Colliard;

Contra: Juiz Schwebel.

(8) Por quatorze votos contra um;

Decide que os Estados Unidos da América, por ter se abstido de tornar públicas a existência e a localização das minas que colocara, referidas no subparágrafo (6) acima, agiram em violação de suas obrigações, em virtude do direito internacional costumeiro a este respeito;

A favor: Presidente Nagendra Singh; Vice-Presidente de Lacharrière; Juízes Lachs, Ruda, Elias, Ago, Sette-Camara, Schwebel, Sir Robert Jennings, Mbaye, Bedjaoui, Ni e Evensen e Juiz *ad hoc* Colliard;

Contra: Juiz Oda.

(9) Por quatorze votos a um;

Considera que os Estados Unidos da América, por produzir em 1983 um manual entitulado" Operaciones psicológicas em guerra de guerrillas" e distribuí-lo entre os *"contra"* encorajaram a prática, por eles, de atos contrários aos princípios gerais de direito humanitário, mas não encontra base para concluir que quaisquer desses atos que possam ter sido praticados possam ser imputáveis aos Estados Unidos da América como atos dos Estados Unidos da América;

A favor: Presidente Nagendra Singh; Vice Presidente de Lacharrière; Juízes Lachs, Ruda, Elias, Ago, Sette-Camara, Schewebel, Sir Robert Jennings, Mbaye, Bedjaoui, Ni e Evensen e Juiz *ad hoc* Colliard;

Contra: Juiz Oda.

(10) Por doze votos a três;

Decide que os Estados Unidos da América, pelos ataques ao território nicaraguense referidos no subparágrafo (4) acima, e por declarar um embargo geral ao comércio com a Nicarágua a 1º de maio de 1985, praticaram tendentes a frustrar o objeto e a finalidade do Tratado de Amizade, Comércio e Navegação entre as Partes, assinado em Manágua, a 21 de janeiro de 1956;

A favor: Presidente Nagendra Singh; Vice-Presidente de Lacharrière Juízes Lachs, Ruda, Elias, Ago, Sette-Camara, Mbaye, Bedjaoui, Ni e Evensen e Juiz *ad hoc* Colliard;

Contra: Juizes Oda, Schwebel e Sir Robert Jennings.

(11) Por doze votos a três;

Decide que os Estados Unidos da América, pelos ataques ao território nicaraguense referidos no subparágrafo (4) acima e por haver declarado um embargo geral ao comércio com a Nicarágua, a 1º de maio de 1985, agiram em violação de suas obrigações, em virtude do artigo XIX do Tratado de Amizade, Comércio e Navegação, entre as Partes, assinado em Manágua, a 21 de janeiro de 1956;

A favor: Presidente Nagendra Singh; Vice-Presidente de Lacharrière; Juízes Lachs, Ruda, Elias, Ago, Sette-Camara, Mbaye, Bedjaoui, Ni e Evensen e Juiz *ad hoc* Colliard;

Contra: Juizes Oda, Schwebel e Sir Robert Jennings.

(12) Por doze votos a três;

Decide que os Estados Unidos da América têm o dever de imediatamente cessar e abster-se de tais atos que possam constituir violações das obrigações jurídicas precedentes;

A favor: Presidente Nagendra Singh; Vice-Presidente de Lacharrière; Juízes Lachs, Ruda, Elias, Ago, Sette-Camara, Mbaye, Bedjaoui, Ni e Evensen e Juiz *ad hoc* Colliard;

Contra: Juizes Oda, Schwebel e Sir Robert Jennings.

(13) Por doze votos a três;

Decide que os Estados Unidos da América têm a obrigação de indenizar a República da Nicarágua por todos os danos causados à Nicarágua pelas violações das obrigações, em virtude do direito internacional costumeiro acima referidas;

A favor: Presidente Nagendra Singh; Vice-Presidente de Lacharrière; Juízes Lachs, Ruda, Elias, Ago, Sette-Camara, Mbaye, Bedjaoui, Ni e Evensen e Juiz *ad hoc* Colliard;

Contra: Juizes Oda, Schwebel e Sir Robert Jennings.

(14) Por quatorze votos a um;

Decide que os Estados Unidos da América têm a obrigação de indenizar a República da Nicarágua pelas violações do Tratado de Amizade, Comércio e Navegação, entre as Partes, assinado, em Manágua, 21 de janeiro de 1956;

A favor: Presidente Nagendra Singh; Vice-Presidente de Lacharrière; Juízes Lachs, Ruda, Elias, Ago, Sette-Camara, Mbaye, Bedjaoui, Ni e Evensen e Juiz *ad hoc* Colliard;

Contra: Juizes Oda e Sir Robert Jennings.

(15) Por quatorze votos a um;

Decide que a forma e montante de tal indenização, na ausência de acordo entre as partes, serão fixadas pela Corte e reserva, para esse fim, o processo subseqüente na causa;

A favor: Presidente Nagendra Singh; Vice-Presidente de Lacharrière; Juízes Lachs, Ruda, Elias, Oda, Ago, Sette-Camara, Sir Robert Jennings, Mbaye, Bedjaoui, Ni e Evensen e Juiz *ad hoc* Colliard;

Contra: Juiz Schwebel.

(16) Por unanimidade;

Lembra às duas partes sua obrigação de buscar uma solução para suas controvérsias por meios pacíficos, de conformidade com o direito internacional.

RESUMO DA SENTENÇA

I — Relatório (parágrafos 1º a 17)

II — Antecedentes da controvérsia (parágrafos 18 a 25)

III — A revelia do réu e o artigo 53 do Estatuto da Corte (parágrafos 18 a 25)

A Corte lembra que, após ter proferido sua sentença de 26 de novembro de 1984 sobre a competência da Corte e a admissibilidade da petição da Nicarágua, os Estados Unidos decidiram não participar na fase atual do processo. Isto, todavia, não impede a Corte de decidir a causa, mas deve fazê-lo observando os requisitos do artigo 53 do Estatuto, que prevê a situação da revelia de uma das partes. A Corte, após estabelecer sua competência, deve certificar-se de que a alegação da parte que comparecer, é bem fundada de fato e de direito. A este respeito, a Corte lembra certas diretrizes que ressaltam de um número de causas anteriores, uma das quais exclui qualquer possibilidade de uma sentença ser proferida automaticamente a favor da parte que comparecer. Também observa que convém à Corte conhecer os pontos de vista da parte revel, mesmo que estes pontos de vista sejam manifestados de modo não previsto no Regimento da Corte. O princípio da igualdade das partes deve permanecer o princípio básico e a Corte deve assegurar que a parte revel não deve vir a prevalecer-se de tal revelia.

IV — Competência da Corte em relação à controvérsia (parágrafos 32 a 35)

A Corte considera conveniente tratar de uma questão preliminar. Foi sugerido que as questões do uso da força e legítima defesa suscitada na causa estão fora dos limites do tipo de questões que a Corte pode tratar, em outras palavras, estão fora da Competência da Corte. Entretanto, em primeiro lugar, as Partes não alegaram que a presente controvérsia não "é uma controvérsia jurídica" no sentido dado no artigo 36, parágrafo 2º do Estatuto e, em segundo lugar, a Corte considera que a causa não envolve necessariamente a avaliação de assuntos políticos ou militares, o que iria ultrapassar limites judiciais normais. Em conseqüência, tem competência para resolver tais problemas.

V — O significado da reserva aos tratados multilaterais (parágrafos 35-36)

A declaração dos Estados Unidos de aceitação da competência obrigatória da Corte, em virtude do artigo 36, parágrafo 1º do Estatuto continha uma reserva excluindo da aplicação da declaração

> "as controvérsias que surgirem, em virtude de um tratado multilateral, desde que (1) todas as partes atingidas pela decisão sejam também partes na causa perante a Corte, ou (2) os Estados Unidos aceitem a competência da Corte".

Em sua sentença de 26 de novembro de 1984, a Corte considerou, com base no artigo 79, parágrafo 7, do Regimento da Corte, que a objeção à competência suscitava uma questão relativa a assuntos de fundo relativos ao mérito da causa "e que a objeção não tinha, nas circunstâncias da causa, um caráter exclusivamente preliminar". Já que continha tanto aspectos preliminares como outros aspectos relativos ao mérito, devia ser examinado na fase do mérito.

A fim de decidir se sua competência foi limitada pela aplicação da reserva em apreço, a Corte deve certificar-se se qualquer dos terceiros Estados, Partes nos quatro tratados multilaterais invocados pela Nicarágua e que não sejam partes no processo, possam ser "atingidos" pela Sentença. Desses tratados, a Corte considera suficiente examinar a posição em virtude da Carta das Nações Unidas e da Carta da Organização dos Estados Americanos.

A Corte examina o impacto da reserva aos tratados multilaterais na alegação da Nicarágua de que os Estados Unidos usaram a força em violação às duas Cartas. A Corte examina em especial o caso de El Salvador, em cujo proveito principalmente os Estados Unidos alegam estarem exercendo o direito de "legítima defesa coletiva" que considera como justificativa de sua própria conduta em relação à Nicarágua, este direito sendo endossado pela Carta das Nações Unidas (art. 51) e a Carta da OEA (art. 21). A controvérsia é para esse fim uma controvérsia que surgiu em virtude de tratados multilaterais, em que são partes os Estados Unidos, a Nicarágua e El Salvador. À Corte parece claro que El Salvador seria "atingido" pela decisão da Corte sobre a licitude do recurso dos Estados Unidos à legítima defesa coletiva.

Em relação à alegação da Nicarágua de que os Estados Unidos intervieram em seus assuntos em violação à Carta da OEA (art. 18), a Corte observa que é impossível dizer que uma decisão a respeito da alegada violação da Carta pelos Estados Unidos não iria "atingir" El Salvador.

Havendo portanto considerado que El Salvador seria "atingido" pela decisão que a Corte teria de tomar a respeito das alegações da Nicarágua, baseadas na violação das duas Cartas pelos Estados Unidos, a Corte conclui que a competência que lhe foi conferida pela declaração dos Estados Unidos não lhe permite apreciar tais alegações. A Corte esclarece que o efeito da reserva limita-se a excluir a aplicabilidade desses dois tratados multilaterais como direito dos tratados multilaterais e não tem qualquer influência sobre as fontes do direito internacional que o artigo 38 do Estatuto obriga a Corte a aplicar, inclusive o direito internacional costumeiro.

VI — Apuração dos fatos provas e métodos usados pela Corte

A Corte teve de determinar os fatos pertinentes à controvérsia. A dificuldade de seu trabalho resultou da divergência acentuada entre as Partes, a revelia do réu, o segredo que cercou certas condutas e o fato de o conflito ainda perdurar. A este último respeito, a Corte adota o ponto de vista, de conformidade com os princípios gerais refentes ao processo judicial, de que os fatos, levados em consideração, devem ser os ocorridos até o encerramento do procedimento oral sobre o mérito da causa (fim de setembro de 1985).

Em relação à apresentação de provas, a Corte indica como os requisitos de seu Estatuto — especialmente o artigo 53 — e o Regimento da Corte devem ser observados na causa, e nessa base a Corte tem liberdade de avaliar o valor dos vários elementos de prova. A Corte achou desnecessário instaurar um inquérito, nos termos do artigo 50 do Estatuto. Em relação a certa *documentação* (artigos na imprensa e vários livros), a Corte a examinou com prudência. Considera-a não como provas capazes de demonstrar fatos, mas como material que pode no entanto contribuir para corroborar a existência de um fato e ser levado em consideração para mostrar se certos fatos são de conhecimento público. Em relação às declarações de representantes de Estados, algumas do mais alto nível, adota o ponto de vista de que tais declarações tem valor probatório específico, se reconhecerem fatos ou condutas desfavoráveis para o Estado que as emitiu. Em relação à prova testemunhal apresentada pela Nicarágua — cinco pessoas apresentaram depoimento oral; outra, uma declaração escrita juramentada — uma conseqüência da revelia do réu foi que o depoimento da testemunha não pôde ser testado pela reenquirição da parte contrária. A Corte não considerou como prova qualquer parte dos depoimentos que era mera expressão de uma opinião quanto à possibilidade ou de outra forma da existência de um fato, não diretamente conhecido da testemunha. Com relação em especial a depoimentos juramentados ou declarações juramentadas feitas por membros do Governo, a Corte considera que com certeza pode

levar em conta as partes dessas declarações que possam ser consideradas contrárias aos interesses ou alegações do Estado ao qual a testemunha esteja ligado; quanto ao restante, essas declarações devem ser tratadas com grande reserva.

A Corte também está ciente de uma publicação do Departamento de Estado dos Estados Unidos intitulada "Revolução além de nossas fronteiras. Intervenção sandinista na América Central" que não foi submetida nos modos e formas previstos no Estatuto e Regimento da Corte. A Corte considera que, tendo em vista as circunstâncias específicas desta causa pode, dentro de limites, fazer uso da informação nessa publicação.

VII — Os fatos imputados aos Estados Unidos (parágrafos 75 a 125)

1. A Corte examina as alegações da Nicarágua de que *a colocação de Minas em águas ou portos nicaraguenses* foi realizada por pessoal militar dos Estados Unidos ou pessoas de nacionalidade de países da América Latina a soldo dos Estados Unidos. Após examinar os fatos, a Corte considera provado que, no fim de 1983 ou começo de 1984, o Presidente dos Estados Unidos autorizou um órgão governamental dos Estados Unidos a colocar minas em portos nicaraguenses; que em começo de 1984 foram colocadas minas nos portos de El Bluff, Corinto ou Puerto Sandino ou perto desses portos, quer em águas internas nicaraguenses, quer em seu mar territorial, quer em ambas as áreas, por pessoas a soldo ou agindo por instruçoes desse órgão, sob a supervisão e o apoio logístico de agentes dos Estados Unidos; que nem antes da colocação das minas, nem depois, o Governo dos Estados Unidos expediram uma notificação pública e oficial da existência e localização das minas à navegação internacional; e que a explosão das minas causou danos pessoais e materiais, bem como criaram riscos que resultaram num aumento do prêmio de seguro marítimo.

2. A Nicarágua atribui à ação direta do pessoal dos Estados Unidos, ou pessoas a seu soldo, as ações contra *instalações petrolíferas, uma base naval*, etc., referidas no parágrafo 81 da sentença. A Corte considera todos estes incidentes, exceto três, como provados. Embora não seja provado que qualquer pessoal militar dos Estados Unidos tenham tomado parte diretamente nas operações, funcionários dos Estados Unidos participaram no planejamento, direção e apoio. A imputabilidade desses ataques aos Estados Unidos parece à Corte portanto provada.

3. A Nicarágua queixa-se da violação de seu espaço aéreo por aeronaves militares dos Estados Unidos. Após indicar as provas disponíveis, a Corte considera que as únicas violações do espaço aéreo da Nicarágua imputáveis aos Estados Unidos, baseadas em provas, são vôos de reconhecimento de grande altitude ou vôos de pequena altitude de 7 a 11 de novembro de 1984 e que causaram "estrondos sonoros."

Em relação a manobras militares conjuntas com Honduras realizadas pelos Estados Unidos em território de Honduras perto da fronteira Honduras-Nicarágua, a Corte considera que podem ser tratados como sendo de conhecimento público e portanto suficientemente provadas.

4. A Corte então examina a gênese, desenvolvimento e atividades dos *"contras"* e o papel dos Estados Unidos em relação a eles. Segundo a Nicarágua, os Estados Unidos conceberam, criaram e organizaram um exército mercenário, os *"Contras"*. Baseada em informações disponíveis, a Corte, não pode declarar que o Estado réu "criou" *os contras* na Nicarágua, mas considera provado que extensamente financiou, treinou, equipou, armou e organizou o FDN, um elemento dos contras.

A Nicarágua alega que o Governo dos Estados Unidos concebeu a estratégia e dirigem as táticas dos "contras" e deram apoio direto de combate para suas operações militares. À luz das provas e do material disponíveis a Corte não está convencida de que *todas as operações* empreendidas pelos *contras*, em qualquer estágio do conflito, refletiam

a estratégia e tática unicamente planejadas pelos Estados Unidos. Portanto, não pode apoiar o argumento da Nicarágua neste ponto. A Corte entretanto acha claro que numerosas operações foram decididas e planejadas, se não efetivamente por conselheiros dos Estados Unidos, então pelo menos em colaboração estreita com eles e com base nas informações e apoio logístico que os Estados Unidos podiam oferecer. Fica igualmente provado, na opinião da Corte, que o apoio dos Estados Unidos às atividades dos *"contra"* tomou várias formas durante os anos, tal como apoio logístico, fornecimento de informações sobre a localização e movimentos das tropas Sandinistas, uso de métodos sofisticados de comunicações, etc. As provas entretanto não justificam a conclusão de que os Estados Unidos deram apoio direto de combate, se isso significa intervenção direta das forças de combate dos Estados Unidos.

A Corte teve de verificar se a relação entre os *"contras"* e o Governo dos Estados Unidos era tal que seria justo de equiparar os *"contras"* para fins jurídicos com um órgão do Governo dos Estados Unidos, ou agindo em nome desse Governo.

A Corte considera que as provas disponíveis são insuficientes para demonstrar a dependência total dos *"contras"* da ajuda dos Estados Unidos. Uma dependência parcial, cuja exata extensão a Corte não pode apurar, pode ser deduzida do fato de que os líderes foram escolhidos pelos Estados Unidos e de outros fatores tais como organização, treinamento e equipamento dos *"contras"*, planejamento das operações, a escolha dos alvos e o apoio operacional fornecido. Não existe qualquer prova clara de que os Estados Unidos efetivamente exerceram um grau de controle tal que justificasse tratar os *"contras"* como se agissem em seu nome.

5. Tendo chegado à conclusão acima, a Corte adota o ponto de vista de que os *"contras"* continuam responsáveis por seus atos, especialmente, as alegadas violações, por eles, do *direito humanitário*. Para os Estados Unidos serem juridicamente responsáveis, teria de ser provado que esse Estado tinha controle efetivo das operações durante as quais as alegadas violações foram praticadas.

6. A Nicarágua queixou-se de certas *medidas de caráter econômico* que foram adotadas contra ela pelo Governo dos Estados Unidos, e que considera como uma forma indireta de intervenção em seus assuntos internos. A ajuda econômica foi suspensa em janeiro de 1981 e encerrada em abril de 1981, os Estados Unidos opôs-se ou bloqueou empréstimos a Nicarágua por organizações financeiras internacionais; a quota internacional de açúcar da Nicarágua foi reduzida em 90 por cento em Setembro de 1983 e um embargo comercial total à Nicarágua foi declarado por um Decreto presidencial do Presidente dos Estados Unidos, a 1º de maio de 1985.

VIII — A conduta da Nicarágua (parágrafos 126-171)

A Corte deve certificar-se, na medida do possível, se as atividades dos Estados Unidos, objeto de queixa, e de que se alega terem sido o exercício de legítima defesa coletiva, podem ser justificadas em virtude de certos fatos que se atribuem à Nicarágua.

1. Os Estados Unidos têm alegado que a Nicarágua *estava apoiando ativamente grupos armados operando em certos países vizinhos,* especialmente Salvador e especificamente na forma de *fornecimento de armas,* uma acusação repudiada pela Nicarágua. A Corte então examina a atividade da Nicarágua em relação a El Salvador.

Tendo examinado várias provas e levando em conta um certo número de indícios constantes, alguns dos quais foram apresentados pela própria Nicarágua, dos quais a Corte pode razoavelmente deduzir o fornecimento de uma certa quantidade de ajuda proveniente do território nicaragüense, a Corte conclui que o apoio para a oposição armada em El Salvador proveniente do território nicaragüense foi um fato até os primeiro meses de 1981.

Posteriormente, as provas de ajuda militar proveniente ou através da Nicarágua permanecem muito fracas, apesar do desenvolvimento pelos Estados Unidos na região de amplos recursos técnicos de monitoramento. A Corte entretanto não pode concluir que não existiu qualquer transporte ou tráfico de armas, apenas toma nota de que as alegações de tráfico de armas não estão solidamente comprovadas e não pôde certificar-se de que qualquer passagem contínua numa escala significativa tenha ocorrido após os primeiros meses de 1981.

Mesmo supondo fosse demonstrado que a ajuda militar estava chegando à oposição armada em El Salvador do território da Nicarágua, ainda resta provar que tal ajuda é imputável às autoridades da Nicarágua, as quais não têm procurado esconder a possibilidade de *que as armas tenham atravessado seu território, mas nega que isto é resultado de qualquer* política oficial deliberada de sua parte. Tendo em vista as circunstâncias que caracterizam esta parte da América Central, a Corte considera que é escassamente possível que a responsabilidade da Nicarágua por tráfico de armas em seu território seja automaticamente assumida. A Corte considera mais consistente com as possibilidades reconhecer que uma atividade dessa natureza, se feita em escala limitada, pôde ser muito bem empreendida sem o conhecimento do Governo territorial. De qualquer modo, as provas são insuficientes para satisfazer a Corte que o Governo da Nicarágua era responsável por qualquer passagem de armas em qualquer época.

2. Os Estados Unidos têm acusado a Nicarágua também de ser responsável por *ataques militares além-fronteiras* a Honduras e Costa Rica. Embora não plenamente informada sobre esta questão, como desejaria, a Corte considera como provado o fato de que certas incursões militares além-fronteiras são imputáveis ao Governo da Nicarágua.

3. A sentença lembra certos acontecimentos ocorridos por ocasião da queda do Presidente Somoza, já que os Estados Unidos a eles se referem ao alegar que o presente Governo da Nicarágua está violando certas alegadas promessas dadas pelo seu predecessor imediato. A sentença se refere em especial ao "Plano para assegurar a paz" enviado a 12 de julho de 1979 pela "Junta de Governo de Reconstrução Nacional" da Nicarágua ao Secretário-Geral da OEA, que menciona, inter alia sua "firme intenção de adotar a plena observância dos direitos humanos neste país" e "convocar a primeira eleição livre que nosso país conheceu neste século". Os Estados Unidos consideram que têm uma responsabilidade em relação à implementação desses compromissos.

IX — O Direito Aplicável: direito internacional costumeiro (parágrafos 172-182)

A Corte chegou à conclusão (seção V, *in fine*) que deve aplicar a reserva aos tratados multilaterais na declaração dos Estados Unidos, a conseqüente exclusão dos tratados multilaterais, sem prejuízo quer para outros tratados quer para outras fontes de direito enumeradas no artigo 38 do Estatuto da Corte. A fim de determinar o direito a ser efetivamente aplicado à controvérsia, a Corte deve verificar as conseqüências da exclusão da aplicabilidade de tratados multilaterais para definir o conteúdo do direito internacional costumeiro que permanece aplicável.

A Corte, que já comentou de modo resumido a esse respeito na fase do exame de sua competência (Relatório da Corte Internacional de Justiça, 1984, págs. 424 e 424) desenvolve as suas observações iniciais. Não considera que pode ser alegado, como os Estados Unidos o fazem, que todas as regras costumeiras que podem ser invocadas têm um conteúdo exatamente idêntico ao das regras contidas nos tratados que não podem ser aplicados em virtude da reserva dos Estados Unidos. Mesmo se a norma de um tratado e uma norma costumeira pertinentes à presente controvérsia tivessem o mesmo conteúdo, isso não seria motivo para a Corte adotar o ponto de vista de que a execução de um tratado deve neces-

sariamente privar a norma costumeira de sua aplicabilidade separada. Em conseqüência, a Corte não está obrigada a se apoiar em normas costumeiras, apenas na medida em que se diferenciem de regras de tratados, que não pode aplicar em virtude da reserva dos Estados Unidos.

Em resposta a um argumento dos Estados Unidos, a Corte considera que a divergência entre o conteúdo das normas costumeiras e o das normas de tratados não é tal que uma sentença limitada ao campo do direito internacional costumeiro seria insuscetível de cumprimento ou execução pelas partes.

X — O conteúdo do direito aplicável (parágrafos 183 a 235)

1. Introdução: observações gerais (parágrafos 183-186)

A Corte a seguir deve considerar quais são as regras de direito costumeiro aplicáveis à presente controvérsia. Para esse fim deve considerar se uma regra costumeira existe na *opinio juris* dos Estados e certificar-se de que é confirmada pela prática.

2. A proibição do uso da força e o direito de legítima defesa (parágrafos 187-201)

A Corte considera que ambas as Partes litigantes adotam o ponto de vista de que os princípios quanto ao uso da força incorporados na Carta das Nações Unidas correspondem, em sua essência aos encontrados no direito internacional costumeiro. As Partes aceitam portanto uma obrigação em virtude de tratado de se abster em suas relações internacionais da ameaça ou do uso da força contra a integridade territorial ou independência política de qualquer Estado, ou de qualquer outra maneira incompatível com as finalidades das Nações Unidas (art. 2, para. 4 da Carta). A Corte entretanto deve verificar se existe em direito costumeiro uma *opinio juris* quanto ao caráter obrigatório de tal abstenção. Considera que esta *opinio juris* pode ser deduzida de, inter alia, a atitude das Partes e dos Estados com relação a resoluções da Assembléia Geral e em especial, à resolução 2625 (XXV) denominada *"Declaração sobre os Princípios de Direito Internacional Relativos às Relações Amistosas e Cooperação entre Estados, conforme a Carta das Nações Unidas."* O consentimento a essas resoluções é uma das formas de manifestação de uma *opinio juris* em relação ao princípio de não uso de força, considerado como um princípio de direito internacional, independentemente das disposições, especialmente as de caráter institucional, ao qual está sujeito no plano de tratado na Carta.

A regra geral que proibe o uso da força estabelecido no direito costumeiro permite certas exceções. A exceção do direito de legítima defesa individual ou coletiva também está estabelecida, no ponto de vista dos Estados, no direito costumeiro, como fica evidente, por exemplo, dos termos do art. 51 da Carta das Nações Unidas, que se refere a um *"direito inerente"* e da declaração na resolução 2625 (XXV).

As Partes, que consideram a existência deste direito como estabelecido como questão de direito internacional costumeiro, concordam em considerar que a legalidade ou não de uma reação a um ataque depende da observância de critérios de necessidade e de proporcionalidade das medidas adotadas em legítima defesa.

Quer seja coletiva ou individual, a legítima defesa só pode ser exercida em resposta a um "ataque armado". Na opinião da Corte, isto deve ser entendido como significando não apenas ações de forças armadas regulares além de uma fronteira internacional, como também o envio por um Estado de grupos armados a um outro Estado, se tal operação, por sua extensão e efeitos, pudesse ser classificada como um ataque armado caso fosse realizado por forças armadas regulares. A Corte cita a definição de agressão anexa à resolução 3314 (XXIX) da Assembléia Geral, como manifestação do direito costumeiro a esse respeito.

A Corte não acredita que o conceito de "ataque armado" inclui assistência a rebeldes na forma de fornecimento de armas e apoio logístico ou outra forma de apoio. Outrossim, a Corte considera que em direito internacional costumeiro, seja ele geral, seja específico ao sistema jurídico inter-americano, não existe regra que autorize o exercício da legítima defesa coletiva, na ausência de um pedido por um Estado que é vítima do ataque alegado, além da exigência adicional de que o Estado em causa deva se declarar "vítima de um ataque".

3. O princípio de não intervenção (parágrafos 202 a 209)

O princípio de não-intervenção envolve o direito de todo Estado soberano de conduzir seus assuntos sem ingerência externa. São numerosas as manifestações da *opinio juris* dos Estados relativa à existência desse princípio. A Corte registra o fato de que este princípio, estabelecido em sua própria jurisprudência, tem sido incorporado em numerosas declarações e resoluções adotadas em organizações e conferências internacionais de que os Estados Unidos e a Nicarágua participaram. O texto dessas resoluções e declarações prova que os Estados Unidos e a Nicarágua aceitam esse princípio costumeiro que tem aplicação universal. Quanto ao conteúdo do princípio em direito costumeiro, a Corte define os elementos constitutivos que parecem pertinentes a esta causa: a intervenção proibida deve referir-se a questões, que cada Estado pode, pelo princípio de soberania do Estado, decidir *livremente (por exemplo, a escolha de um sistema político, econômico, social e cultural* e formulação de uma política externa). A intervenção é ilícita quando usar, em relação a tais escolhas, métodos de coação, especialmente, força, quer na forma direta de ação militar ou na forma indireta de apoio a atividades subversivas em outro Estado.

Em relação à prática dos Estados, a Corte registra o fato de que nos últimos anos, houve numerosos exemplos de intervenção estrangeira em um Estado em proveito de forças que se opunham a governo desse Estado. Conclui que a essa prática de alguns Estados não significaria que existe um "direito geral de intervenção" em apoio a uma oposição dentro de outro Estado no direito internacional contemporâneo; e essa tese não é defendida nem pelos Estados Unidos nem pela Nicarágua.

4. Medidas defensivas coletivas em resposta a conduta que não implique em ataque armado (parágrafos 210 a 211)

A Corte passa então a considerar a questão de, caso um Estado aja em relação a outro em violação do princípio de não-intervenção, se um Estado pode agir através de medidas defensivas que equivaleriam a uma intervenção nos assuntos internos do primeiro Estado. Isso seria análogo ao direito de legítima defesa no caso de ataque armado, mas o ato que originasse a reação seria menos grave, não implicando em ataque armado. Na opinião da Corte, em virtude do direito internacional em vigor hoje, os Estados não têm o direito de resposta armada "Coletiva" a atos que não constituam um *"ataque armado"*.

5. Soberania dos Estados (parágrafos 212 a 214)

Em relação ao princípio de respeito pela Soberania dos Estados, a Corte lembra que o conceito de soberania, quer em direito convencional, quer em direito internacional costumeiro, estende-se às águas internas e ao mar territorial de cada Estado e ao espaço aéreo sobre seu *território. Observa que a colocação de minas afeta necessariamente a soberania* do Estado costeiro e que se o direito de acesso aos portos for cerceado pela colocação de minas por outro Estado, o que é transgredido é a liberdade de comunicações e do comércio marítimo.

6. Direito humanitário (parágrafos 215 a 220)

A Corte observa que a colocação de minas nas águas de outro Estado sem qualquer aviso prévio ou notificação é não somente um ato ilícito como também uma violação dos princípios de direito humanitário subjacentes à Convenção da Haia nº VIII de 1907. Esta consideração leva a Corte a examinar o direito humanitário aplicável à controvérsia. A Nicarágua não invocou expressamente as disposições de direito humanitário como tais, mas tem se queixado de atos cometidos em seu território que poderiam parecer como violações desse direito. Em suas alegações, acusou os Estados Unidos de haver matado, ferido e seqüestrado cidadãos da Nicarágua. Já que as provas disponíveis são insuficientes para o fim de atribuir aos Estados Unidos os atos cometidos pelos *"contras"*, a Corte rejeita esta alegação.

Permanece a questão do direito aplicável aos atos dos Estados Unidos em relação às atividades dos *"contras"*. Embora a Nicarágua tenha se abstido de referir-se às quatro Convenções de Genebra de 12 de agosto de 1949, em que são partes a Nicarágua e os Estados Unidos, a Corte considera que as regras previstas no artigo 3, comum às quatro convenções, relativas a conflitos armados de caráter não-internacional, deveriam ser aplicadas. Os Estados Unidos têm a obrigação de "respeitar" as Convenções e até de "fazer respeitar" as mesmas, e portanto de não encorajar pessoas ou grupos envolvidos no conflito na Nicarágua a agir em violação das disposições do artigo 3. Esta obrigação resulta de princípios gerais de direito humanitário às quais as Convenções apenas dão expressão específica.

7. O Tratado de 1956 (parágrafos 221 a 225)

Em sua sentença de 26 de novembro de 1984, a Corte havia concluído que tem competência para tratar de certas queixas relativas à existência de uma controvérsia entre os Estados Unidos e a Nicarágua quanto à interpretaçao ou aplicação de certos artigos do Tratado de Amizade, Comércio e Navegação, assinado em Manágua a 21 de janeiro de 1956. Deverá determinar o significado de várias disposições relevantes e especialmente do artigo XXI, parágrafos 1(c) e 1(d), pelos quais as partes se reservaram a faculdade de derrogar certas disposições.

XI — Aplicação do direito aos fatos (parágrafos 226 a 282)

Havendo apresentado os fatos da causa e as regras de direito internacional que parecem estar em debate em decorrência desses fatos, a Corte deve agora apreciar os fatos em relação às regras jurídicas aplicáveis e determinar se existem quaisquer circunstâncias que excluam a ilicitude de determinados atos.

1. A proibição do uso da força e o direito de legítima defesa (parágrafos 227 a 238)

Ao avaliar os fatos, primeiro à luz do princípio da não utilização da força, a Corte considera que a colocação de minas em início de 1984 e certos ataques a portos nicaragüenses, instalações petrolíferas e bases navais, imputáveis aos Estados Unidos, constituem transgressões a esse princípio, salvo se justificado por circunstâncias que excluem sua ilicitude. Considera também que os Estados Unidos cometeram *prima facie* uma violação do princípio, ao armar e treinar os contras, salvo se isto puder ser justificado como um exercício do direito de legítima defesa.

Por outro lado, não considera que as manobras militares realizadas pelos Estados Unidos perto da fronteira da Nicarágua, ou o fornecimento de recursos financeiros aos contras, equivalem ao uso da força.

A Corte deve considerar se os atos que considera como violações do princípio podem ser justificadas como exercício do "direito de legítima defesa coletiva" e deve portanto verificar se as condições exigidas foram preenchidas. Para isso, teria, primeiro, de verificar se a Nicarágua empreendeu um ataque armado contra El Salvador, Honduras ou Costa Rica, já que somente esse ataque poderia justificar a alegação do direito de legítima defesa. Em relação a El Salvador, a Corte considera que, em direito internacional costumeiro, o fornecimento de armas à oposição em outro Estado não constitui um ataque armado a esse Estado. Em relação a Honduras e Costa Rica a Corte declara que, na ausência de informações suficientes sobre incursões além-fronteiras nos territórios desses Estados a partir da Nicarágua, é difícil decidir se elas equivalem, individual ou coletivamente, a um ataque armado pela Nicarágua. A Corte acha que nem essas incursões, nem o pretenso fornecimento, podem ser alegados para justificar o exercício do direito de legítima defesa coletiva.

Em segundo lugar, a fim de determinar se os Estados Unidos tinham justificativa para exercer a legítima defesa, a Corte deve verificar se as condições exigidas para o exercício desse direito de legítima defesa coletiva estavam presentes e, portanto, verificar se os Estados em apreço acreditavam que eram vítimas de um ataque armado por parte da Nicarágua e solicitaram a ajuda dos Estados Unidos no exercício da "legítima defesa coletiva." A Corte não achou quaisquer provas de que a conduta destes Estados fosse consistente com tal situação.

Finalmente, ao apreciar a atividade dos Estados Unidos em relação ao critério da necessidade e da proporcionalidade, a Corte não pode considerar que as atividades em apreço foram realizadas à luz da necessidade, e acha que algumas delas não podem ser consideradas como preenchendo o critério da proporcionalidade.

Já que a alegação de legítima defesa coletiva apresentada pelos Estados Unidos não pode ser aceita, conclui-se que os Estados Unidos violaram o princípio que proibe o recurso da ameaça ou o uso da força por atos previstos no parágrafo primeiro desta seção.

2. O princípio de não-intervenção (parágrafos 239 a 245)

A Corte acha que ficou claramente provado que os Estados Unidos tinham a intenção, pelo seu apoio aos *"contras"*, de coagir a Nicarágua em relação a assuntos em que a cada Estado é permitido decidir livremente e que a intenção dos próprios *"contras"* era derrubar o atual Governo da Nicarágua. A Corte acha que se um Estado, a fim de coagir outro Estado, apóia e ajuda bandos armados nesse Estado cuja finalidade seja derrubar seu governo, isso equivale a uma intervenção em seus assuntos internos, qualquer que seja o objetivo político do Estado que dá o apoio aos bandos armados. Portanto, a Corte acha que o apoio dado pelos Estados Unidos às atividades militares e paramilitares dos *"contras"* na Nicarágua, através de recursos financeiros, treinamento, fornecimento de armas, apoio logístico e de informações, *constitui uma clara violação do princípio de não intervenção.* Por outro lado, a ajuda humanitária não pode ser tida como intervenção ilícita. A partir de 1 de outubro de 1984, o Congresso dos Estados Unidos restringiu o uso de recursos financeiros para ajuda humanitária aos *"contras"*. A Corte assinala que, para que o fornecimento de "ajuda humanitária", possa escapar da condenação como intervenção nos assuntos internos de outro Estado, deve se limitar às finalidades consagradas na prática da Cruz Vermelha e sobretudo ser dada sem discriminação.

Com referência à forma de intervenção indireta que a Nicarágua alega na adoção de certos atos de natureza econômica contra ela praticados pelos Estados Unidos, a Corte não pode interpretar tais atos no caso atual como uma violação do princípio de direito costumeiro de não-intervenção.

3. Medidas defensivas coletivas em resposta à conduta não equivalente a ataque armado

Tendo considerado que a intervenção nos assuntos internos de outros Estados não produz um direito a tomar medidas defensivas coletivas que involvam o uso da força, a Corte considera que os atos dos quais a Nicarágua é acusada, (mesmo supondo terem sido provados e imputáveis a este Estado), não podiam justificar as medidas defensivas tomadas por um terceiro Estado, os Estados Unidos, e especialmente não podiam justificar uma intervenção que envolvesse o uso da força.

4. Soberania dos Estados (parágrafos 250 a 253)

A Corte acha que a assistência aos *"contras"*, os ataques diretos a portos nicaragüenses, instalações petrolíferas, a colocação de minas em portos nicaragüenses e os atos de intervenção que envolvam o uso da força referidos na presente sentença, que já são uma violação do princípio de não-utilização da força, constituem também uma transgressão do princípio do respeito à soberania territorial. Este princípio também é violado diretamente pelo sobrevôo não-autorizado do território nicaragüense. Estes atos não podem ser justificados pelas atividades em El Salvador atribuídas à Nicarágua; mesmo supondo que tais atividades tenham ocorrido, eles não atribuem qualquer direito aos Estados Unidos. A Corte também conclui que, no contexto do presente caso, a colocação de minas em portos nicaragüenses ou perto deles constitui uma transgressão, em detrimento da Nicarágua, da liberdade de comunicação e do comércio marítimo.

5. Direito humanitário (parágrafos 254 a 256)

A Corte julgou os Estados Unidos responsáveis por não ter dado aviso prévio da colocaçao de minas em portos nicaragüenses.

A Corte também reconheceu que, em virtude dos princípios gerais de direito humanitário, os Estados Unidos estavam obrigados a se abster de encorajar pessoas ou grupo de pessoas envolvidas no conflito da Nicarágua e cometer violações do artigo 3º, comum às quatro Convenções de Genebra de 12 de agosto de 1949. O manual sobre *"As operações psicológicas em lutas de guerrilha"*, por cuja publicação e divulgação os Estados Unidos são responsáveis, aconselha certas atividades que só podem ser consideradas como contrárias a este artigo.

6. Outros motivos referidos como justificativa dos atos dos Estados Unidos (parágrafos 257 a 269)

Os Estados Unidos têm vinculado seu apoio aos *"contras"* com alegadas violações pelo Governo da Nicarágua de certos compromissos solenes com o povo da Nicarágua, os Estados Unidos e a Organização dos Estados Americanos (OEA). A Corte examinou se existe algo na conduta da Nicarágua que possa legalmente autorizar medidas defensivas pelos Estados Unidos em resposta às violações alegadas. Em relação ao "Plano para buscar a paz" apresentado pela Junta do Governo de Reconstrução Nacional (12 de julho de 1979), a Corte não pode encontrar nada nos documentos e comunicações que transmitiram o Plano, de que se possa inferir que tenha existido algum compromisso jurídico. A Corte não pode contemplar a criação de uma regra nova que preveja um direito de intervenção por um Estado contra outro Estado por motivo de que este último optou por certa determinada ideologia ou sistema político. Outrossim, o réu não apresentou qualquer argumento jurídico baseado num pretenso novo princípio de *"intervenção ideológica"*.

Em relação mais especificamente às alegadas violações de "direitos humanos" e

adotadas pelos Estados Unidos, a Corte julga que o uso da força pelos Estados Unidos não poderia ser o método apropriado para verificar ou assegurar a observância desses direitos, normalmente prevista nas convenções pertinentes. Com relação à alegada militarização da Nicarágua, também referida pelos Estados Unidos para justificar suas atividades, a Corte observa que em direito internacional não existem regras, seja em tratados, ou em outra forma, pelo qual o nível de armamentos de um Estado soberano possa ser limitado e esse princípio é válido para todos os Estados, sem exceção.

7. O Tratado de 1956 (parágrafos 270 a 282)

A Corte passa a examinar as alegações da Nicarágua baseadas no Tratado de Amizade, Comércio e Navegação de 1956 e a alegação de que os Estados Unidos frustraram o Tratado dos seus objetivos e finalidades e esvaziaram-no de conteúdo verdadeiro. A Corte não pode entretanto acolher essas alegações a menos que a conduta, objeto de reclamação não é "medidas ... necessárias para proteger os interesses essenciais de segurança" dos Estados Unidos, já que o artigo XXI do Tratado prevê que o Tratado não impedirá a aplicação de tais medidas. Em relação à questão de quais as atividades dos Estados Unidos que possam ter frustrado o Tratado de seu objeto e finalidade, a Corte faz uma distinção. A Corte não pode julgar todos os atos, objetos de reclamação, sob este aspecto, mas considera que existem certas atividades que solapam todo o espírito do Acordo. Estas atividades são a colocação de minas em portos da Nicarágua, o ataque direto a portos, instalações petrolíferas, etc., o embargo geral ao comércio.

A Corte também sustenta a argumentaçãode que a colocação de minas em portos está em manifesta contradição com a liberdade de navegação garantida pelo artigo XIX do Tratado. Também conclui que o embargo ao comércio decretado em 1º de maio de 1985 contraria esse artigo.

A Corte acha portanto que os Estados Unidos está *prima facie* violando uma obrigação de não frustrar o Tratado de 1956 de seu objeto e finalidade (*pacta sunt servanda*) e praticou atos em contradição com os termos do Tratado. A Corte deve entretanto considerar se a exceção no artigo XXI relativa às "medidas ... necessárias para proteger os interesses essenciais de segurança" de uma Parte podem ser alegadas para justificar os atos, objeto de reclamação. Após examinar o material disponível, especialmente o Decreto executivo do Presidente Reagan de 1º de maio de 1985, a Corte acha que a colocação de minas em portos da Nicarágua e os ataques diretos a portos e instalações petrolíferas e o embargo geral ao comércio de 1º de maio de 1985 não podem ser justificados como necessários para proteger os interesses essenciais dos Estados Unidos.

XII – O pedido de indenização (parágrafos 283 a 285)

A Corte é solicitada a decidir e declarar que uma indenização é devida à Nicarágua, cujo montante seria fixado posteriormente, e a conceder uma soma de 370.2 milhões de dólares norte-americanos como uma indenização provisória. Após se certificar de que tem competência para conceder uma indenização, a Corte considera apropriado a solicitação da Nicarágua para que a natureza e o montante da indenização sejam determinados numa fase posterior do processo. Considera outrossim que não existe qualquer disposição no Estatuto da Corte autorizando-a ou impedindo-a de conceder uma decisão provisória da espécie solicitada. Em uma causa em que uma parte é revel, a Corte deve abster-se de qualquer ato desnecessário que possa tornar-se um obstáculo a uma solução negociada. A Corte portanto não considera que pode aceder *nesta fase do processo* a esta solicitação da Nicarágua.

XIII — As medidas provisórias (parágrafos 286 a 289)

Após lembrar certas passagens de sua decisão de 10 de maio de 1984 sobre a competência para julgar a denúncia da Nicarágua, a Corte conclui que cabe a cada uma das Partes pautar sua conduta não apenas pelo que acreditam serem seus direitos, especialmente numa situação de conflito armado, quando nenhuma indenização pode apagar os resultados de uma conduta que a Corte possa decidir ser contrária ao direito internacional.

XIV — Solução pacífica de controvérsias: o Grupo de Contadora (parágrafos 290 e 291)

No caso *sub judice* a Corte já tomou conhecimento dos esforços do Grupo de Contadora e do fato de que ele foi endossado pelo Conselho de Segurança e pela Assembléia Geral das Nações Unidas, como também pela Nicarágua e pelos Estados Unidos. Lembra às duas partes no caso atual a necessidade de cooperar com os esforços do Grupo de Contadora a fim de procurar uma paz definitiva e duradoura na América Central, de conformidade com o princípio de direito internacional costumeiro que prevê a solução pacífica das controvérsias internacionais, também incorporado ao artigo 33 da Carta das Nações Unidas.

VOTO EM SEPARADO DO MINISTRO JOSÉ SETTE-CAMARA

O Juiz José Sette-Camara concorda plenamente com a sentença porque acredita firmemente que "a não-utilização da força bem como a não-intervenção — a última como corolário da igualdade dos Estados e da auto-determinação — são, não só princípios cardiais de direito internacional costumeiro, mas podem ser também reconhecidos como normas peremptórias de direito internacional costumeiro que impoe obrigações a todos os Estados". Seu voto em separado diz respeito ao sub-parágrafo (1) da parte decisória, contra a qual ele votou.

O Juiz Sette-Camara defende a opinião de que a reserva quanto aos tratados multilaterais, anexa à Declaração dos Estados Unidos de 1946 de "Aceitação da Competência da Corte de conformidade com o artigo 36, parágrafo 2º do Estatuto", não pode ser aplicada à presente causa, já que nenhuma das resoluções adotadas na parte decisória podem de modo algum "afetar" terceiros Estados e em especial, El Salvador. A causa é entre a Nicarágua e os Estados Unidos e a força obrigatória da sentença da Corte Internacional limita-se a estas duas Partes.

O Juiz Sette-Camara reconhece o direito de qualquer Estado que fizer Declarações de Aceitação de anexar-lhes quaisquer reservas que julgar necessário. Entretanto, ele alega que a Corte não só tem liberdade de interpretar essas reservas, como está obrigada a fazê-lo. Lamenta que a aplicação da reserva quanto aos tratados multilaterais haja impedido a Corte de apoiar a Sentença nas disposições da Carta das Nações Unidas e da Carta da Organização dos Estados Americanos, e obrigou-a a recorrer apenas aos princípios de direito internacional costumeiro e ao Tratado bilateral de Amizade, Comércio e Navegação de 1956. Ele declara que o direito aplicado pela Sentença seria mais claro e mais preciso se a Corte houvesse recorrido às disposições específicas das convenções multilaterais pertinentes.

D – DESARMAMENTO E DESENVOLVIMENTO:

Dois imensos problemas de dimensão global ameaçam hoje a humanidade:

*A corrida armamentista continua acelerada e amplia-se ao espaço cósmico. O comércio mundial de armas propaga uma cultura militar opressiva no mundo inteiro. As despesas globais com armamentos alcançam agora a marca do TRILHÃO DE DÓLARES. Os arsenais nucleares, que já ameaçam com destruição total a espécie humana e todoas as formas de vida, não cessam de crescer e tornam-se cada vez mais letais. Milhões de pessoas pereceram nas 150 guerras localizadas, desde o fim da II Guerra Mundial. Tais guerras beneficiam apenas os fabricantes de armas, levando a morte e a desolação a milhões de lares.

* Mais de três bilhões de pessoas no mundo, mesmo após as três décadas de desenvolvimento das Nações Unidas, não dispõem de meios suficientes para ter uma vida digna. Hoje, há mais pobres no mundo do que há trinta anos. A distância entre pobres e ricos não diminui, amplia-se. O fardo da dívida externa dos países em desenvolvimento também atinge a marca do TRILHÃO DE DÓLARES. Este é o maior sintoma do fluxo negativo de riquezas dos pobres para os ricos. Enquanto isto, milhões morrem a cada ano de fome, desnutrição e falta de assistência médica elementar.

Estes dois problemas estão ligados entre si. A natureza desta relação e a estratégia para enfrentá-los de maneira coordenada constituem o tema central da próxima *Conferência das Nações Unidas sobre a relação entre Desarmamente e Desenvolvimento,* a ter lugar em New York, de 24 de agosto a 11 de setembro de 1987. Este mesmo tema foi debatido também na *Conferência das Organizações Não-Governamentais,* realizada na sede do Parlamento sueco, em Estocolmo, de 15 a 17 de maio de 1987.

Nosso encontro decorreu numa atmosfera de confiança mútua, abertura e esperança, criada pelas novas propostas realistas de desarmamento, bem como de fé no poder dos povos.

Nossa Conferência acolheu com satisfação todas as propostas de ordem prática destinadas a reduzir os gastos militares globais e a empregar os recursos assim economizados em programas capazes de satisfazer necessidades autênticas das populações. A estagnação do desenvolvimento nem sempre se deve à falta de fundos.

(*) *Declaração Final* aprovada pela Conferência das Organizações não-governamentais sobre as relações entre *Desarmamento* e *Desenvolvimento,* realizada em Estòcolmo, no recinto do Parlamento da Suécia, de 15 a 17 de maio de 1967.

Dois pontos devem ser levados em consideração:

a) Um imposto ou uma taxa aplicada às despesas militares dos países poderia implicar a legitimação das armas nucleares e outras. Não é admissível que o uso ou a posse de armas nucleares possa ser considerada em pé de igualdade com certos habitos humanos, como o consumo de alcool e fumo;

b) A falta de recursos não é o único impecilho ao desenvolvimento. O verdadeiro problema está na existência de uma estrutura político-econômica injusta que deforma qualquer desenvolvimento, fazendo do desenvolvimento um instrumento de exploração dos pobres pelos ricos e mergulhando os pobres num oceano de dívidas.

Os principais fatores que vinculam o problema do desarmamento ao do desenvolvimento podem ser classificados em obstáculos conceituais e obstáculos institucionais, tanto entre países e povos, como no interior de cada um deles.

Entre os obstáculos conceituais, pode-se mencionar:

1. A concepção da força militar como medida do poder de um país;

2. A concepção de soberania nacional separada da idéia de que cada país é membro responsável de uma comunidade de Estados livres, dotados de obrigações e responsabilidades mútuas;

3. A segurança nacional dependente em demasia do poderio militar. A falta de vontade de superar conceitos anacrônicos de soberania e segurança nacionais em favor das idéias de comunidade humana, de soberania popular e segurança global comum, num mundo sem armas nucleares;

4. A busca equivocada da segurança nacional que coloca em perigo a segurança de outros;

5. A imagem intencionalmente falsa de inimigo e a falta de vontade dos países e povos de confiar uns nos outros;

6. O enfraquecimento da consciência de que os países necessitam uns dos outros e têm um destino comum como membros da mesma espécie humana.

Entre os obstáculos institucionais que vinculam os problemas do desarmamento aos do desenvolvimento, pode-se alinhar:

1. A militarização crescente dos governos e das sociedades;

2. A corrida armamentista e o comércio de armas como instrumento de dominação, opressão e exploração;

3. O desenvolvimento injusto gera a tendência a fortalecer estruturas opressivas e espoliativas sob poder militar;

4. A ligação cada vez mais evidente, em alguns apíses de economia de mercado, entre empresas da área de defesa e o financiamento de eleições e partidos políticos;

5. A tendência muito freqüente dos órgãos de comunicação de massa de supervalorizar a violência e de distorcer e falsificar as notícias;

6. O uso ou ameaça de uso de armas convencionais e nucleares para impor a vontade de um país a outros e de exercer pressão sobore eles.

Ao traçar uma estratégia de ação, parece claro que os países, povos, governos e organizações não-governamentais devem se empenhar na análise e eliminação tanto dos obstáculos tanto conceituais como institucionais.

É claro, também, que não deve haver abrandamento da campanha para eliminar de nosso planeta todas as armas nucleares e outras armas de destruição em massa e preservar o espaço cósmico livre de armas.

É igualmente evidente que o problema do desenvolvimento deve ser reformulado para *corrigir as noções errôneas, paternalistas e enganadoras sobre* desenvolvimento, divorciadas das reais estruturas políticas e econômicas existentes entre os países e no interior deles.

O objetivo final é o desarmamente geral e completo. Não há outra alternativa. Também não há outra alternativa ao desenvolvimento justo e participativo. Mas um e outro devem se materializar numa nova ordem internacional política-econômica, sócio-cultural e humanitária-moral, na qual nossa segurança comum será baseada na confiança e na cooperação, e não nas armas e na desconfiança. Pois nenhum povo e nenhum país podem se considerar livres e seguros, enquanto os outros vivem oprimidos, explorados e inseguros.

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICA INTERNACIONAL

ANO XXIX 113 – 114

IBRI

instituto brasileiro de relações internacionais

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICA INTERNACIONAL



REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICA INTERNACIONAL

ASSINATURA ANUAL . . . . Cz$ 1.200,00
YEARLY SUBSCRIPTION . . . . US$ 20,00

PEDIDO DE ASSINATURA:
SUBSCRIPTION TO BE SENT TO:

Nome:. . . . .
Nome:. . . . .
Endereço: . . . .
Adress . . . .

Este pedido é acompanhado da importância de Cz$. . . . .
With this subscrition is included . . . . US$.

Data **Assinatura**
Date Signatures

INSTITUTO BRASILEIRO DE POLÍTICA INTERNACIONAL
BRAZILIAN INSTITUTE OF INTERNATIONAL RELATIONS
Praia de Botafogo, 186 – Grupo B – 22250 – Rio de Janeiro - RJ – BRASIL

E – JOSÉ HONÓRIO RODRIGUES NA DIREÇÃO DO IBRI

por Oswaldo Trigueiro

Fundado em 1954, o Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, associação cultural sem fins lucrativos, adotou como objetivo primordial o estudo dos problemas mundiais, especialmente dos que mais de perto interessam à política exterior do Brasil. A circunstância de haver sido fundado sob os auspícios do Ministério das Relações Exteriores não lhe retira o caráter de instituição privada e independente, sem vinculação a qualquer órgão governamental. A sua finalidade reveste caráter nitidamente acadêmico, o que significa não ter ele compromissos com organizações ou movimentos políticos.

Como em geral acontece com as associações culturais do nosso país — com as ressalvas do estilo, a mais notória das quais é a Academia Brasileira de Letras, tornada economicamente estável pelo legado do livreiro Francisco Alves e por substanciais doações dos poderes públicos — o IBRI vive em situação de pobreza que lhe restringe o âmbito de atividade, tanto quanto as legítimas aspirações. Os seus modestos recursos — oriundos de contribuições dos sócios, eventuais doações de origem privada e de esporádicas subvenções — apenas lhe permitem manter a sede, com sua biblioteca especializada, e editar a sua conhecida REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICA INTERNACIONAL.

Dentro desse quadro espartano, o IBRI, quando mais não seja, destaca-se já hoje por sua relativa longevidade no próximo ano ele completará trinta anos de existência. Por sua vez, a REVISTA — um pouco mais nova, pois só apareceu em 1958 — já completou o seu primeiro quarto de século. Nesse período, editou nada menos de cem fascículos se bem que vários deles em volumes comulativos.

NR — Este artigo, escrito originalmente para o suplemento "LETRAS E ARTES" do jornal "A União", da Paraíba, em 1985, pelo Ministro Oswaldo Trigueiro, primeiro Diretor Executivo do IBRI e da *Revista*, é reproduzido aqui, graças a gentileza do historiador José Octavio de Albuquerque Melo, como uma homenagem especial ao grande brasileiro, falecido em 1987, que dirigiu o Instituto e a *Revista* durante vários anos, num período difícil da história do Brasil, mantendo inalterada, e com eficiência, a linha de independência e a alta qualidade acadêmica que sempre caracterizaram a nossa publicação.

Referindo-se a uma revista literária de sua mocidade, e parodiando Malherbes, observou André Maurois que ela vivera o que vivem as revistas, não o espaço de uma manhã, mas o espaço de um entusiasmo. No caso da revista do IBRI, o entusiasmo certamente converteu-se numa persistência de indiscutível raridade. Com efeito, para o padrão brasileiro, uma revista que se edita há vinte e cinco anos, ostenta, só por isso, um merecimento excepcional. Não é este, porém, o único mérito da revista do IBRI, a recomendá-la ao apreço do círculo especializado dos seus leitores.

Decerto, não se trata de uma publicação popular, cuja tiragem seja impulsionada por generosa publicidade, como a que promove a venda dos bens de consumo. É apenas um periódico erudito, com o seu modesto lugar assinalado no campo cultural, como órgão de divulgação e debate dos problemas internacionais, além de documentário da ação do Brasil no plano das relações exteriores.

Em certo sentido, pode-se dizer que a fundação do IBRI, em meados do século, assinalou a ascenção do Brasil ao que hoje se denomina potência emergente. Até 1950 o nosso país, do ponto de vista das relações internacionais, como que permanecia no marasmo do século dezenove. A sua projeção correspondia à de uma jovem nação, distanciada dos centros de decisão da política mundial. Se já merecia o prognóstico de país do futuro, na verdade só se identificava pelo primeiro lugar na exportação do café.

Os idealizadores do IBRI, sem dúvida, tiveram a premonição de que, nos anos cinqüenta, o Brasil já despontava como provável ocupante de um lugar entre as dez maiores economias do mundo, o que lhe permitiria revelar vocação para empreendimentos não condicionados à estatística cafeeira. Provavelmente, eles terão tido a antevisão de que, em trinta ou quarenta anos, o Brasil poderia reunir as condições indispensáveis ao exercício de uma liderança natural. Não erraram em seu vaticínio porque, dentro de pouco tempo, a presença do Brasil não era demonstrada apenas pela atuação formal do seu serviço diplomático, e sim também por suas linhas aéreas, por seus estabelecimentos bancários, pela exportação de manufaturas, pelo intercâmbio esportivo, pelo turismo, pela música popular.

Lamentavelmente, a crise que castiga, com maior rigor, os países em desenvolvimento, abre um hiato nesse processo de expansão. Essa crise poderá agravar-se e prolongar-se por alguns anos. Mas isso, se traz maiores dificuldades ao país, não o afasta da cena política e econômica, em que ele conquistou certa preeminência que já não lhe pode ser retirada. As relações comerciais e políticas entre os maiores países — entre os quais o Brasil estará situado, com ou sem dívida externa — tornam-se dia a dia mais complexas e mais necessárias. No mundo de hoje o isolacionismo conduz à estagnação. A Nova China já o repudiou e a Birmânia não tem mais como apegar-se à sua ilusão de auto-suficiência.

Essa mutação na cena do mundo veio dar razão aos fundadores do IBRI. Por outro lado, deve levá-lo à expansão de suas atividades, que certamente desbordarão para o plano universitário, ainda tanto ou quanto indiferente ao relacionamento entre nações, com vistas ao desenvolvimento econômico tanto quanto à consolidação de um regime de paz construtiva. O reconhecimento da importância que uma instituição, como o IBRI, pode deter nesse processo de afirmação, justifica o louvor que devemos aos que se empenharam em assegurar-lhe a sobrevivência através de dificuldades de toda sorte.

Entre os colaboradores que o IBRI tem tido será de justiça destacar o professor José Honório Rodrigues, seu diretor executivo por cerca de quatro anos, de 1964 a 1968. Ele exerceu essa função em fase delicada, precisamente ao implantar-se a Revolução de 1964, que mudou tanta coisa a começar por algumas concepções básicas no relacionamento internacional do país. O IBRI não sofreu nenhum abalo nessa fase de transição, o que se explica por seu caráter apartidário, e também pela habilidade e respeitabilidade de sua direção, que sabe servir ao Brasil, fora e acima das competições políticas que tumultuam o funciona-

mento das instituições de governo. De resto, o interesse superior do país, como potência em ascensão, paira acima das dissenções inevitáveis na condução da política interna.

Vencendo as dificuldades habituais, José Honório manteve a REVISTA em dia, sendo responsável pela edição de uma dezena de fascículos, que figuram entre os melhores da série até aqui publicada. Entre outras iniciativas, coube-lhe a de editar a REVISTA em feição monográfica ou especializada, dedicando-se alguns fascículos, por inteiro, a temas de permanente atualidade, no contexto da nossa posição diante dos problemas maiores da política internacional. Essa orientação foi adotada a partir do número 26, correspondente a junho de 1964. Esse número tratou exclusivamente do famoso relatório de Raul Prebisch, então secretário-geral da CEPAL, sobre "Uma Nova Política Comercial para o Desenvolvimento".

O número seguinte, de setembro do mesmo ano, foi inteiramente dedicado a Santiago Dantas, que acabava de falecer. Nesse fascículo, encontra-se excelente coletânea de ensaios, conferências e discursos daquele eminente homem de Estado, ao lado de trabalhos de vários contemporâneos ilustres sobre a sua vida, e a sua fulgurante atuação na política de seu tempo, e, de modo particular, na formulação da nossa política exterior. Santiago Dantas — desaparecido aos cinqüenta e quatro anos de idade — destacou-se, desde a mocidade, como uma das mais fortes vocações políticas de sua geração, o que tanto lhe permitiu projetar-se como arauto do pensamento integralista, como depois, na formulação da política trabalhista, que procurou executar quando no governo. Para o estudo de sua personalidade e a análise do seu pensamento político, a polianteia reunida pela *Revista do IBRI* passou a considerar-se indispensável como fonte de consulta.

O número 28 da Revista, correspondente a dezembro de 1964 cuidou da Conferência das Nações Unidas sobre o Comércio e o Desenvolvimento. Nele se condensa um documentário de primeira ordem, que não pode ser negligenciado pelos estudiosos da matéria. Os números 30, 31 e 32 (junho a dezembro de 1965) foram dedicados, na íntegra, ao problema da compra das empresas de energia elétrica, aqui exploradas pela *American & Foreign Power* e pela subsidiária da canadense *Brazilian Traction*. Essa compra pôs à prova a clarividência do primeiro governo da Revolução de 1964, tanto sob o ponto de vista das nossas relações com os países investidores, quanto sob o prisma da política interna, necessariamente motivada pela sensibilidade nacionalista. Qualquer que seja o juízo que se forme quanto à sabedoria e aos resultados dessa encampação, a vedade é que ela constitui, no gênero, o nosso precedente mais ilustrativo, no plano internacional das relações econômicas. Por isso os fascículos da REVISTA, sobre a matéria, são um documentário cuja utilidade está destinada a longa duração.

Já os fascículos 33 a 36 tratam, com exclusividade, do Acordo de Garantia de Investimentos entre o Brasil e os Estados Unidos da América. Parece ocioso salientar-se a importância do assunto, numa época em que o desenvolvimento econômico está primordialmente condicionado à importação de capitais, por forma que concilie os interesses dos países *investidores e dos países que querem modernizar-se, sem perda de suas prerrogativas de* autodeterminação.

Por fim, José Honório foi o organizador dos números referentes a março e junho de 1967, dedicado à *Política Brasileira de Energia Atômica.* Também sobre este tema a contribuição do IBRI é de alta qualidade, de sorte que, futuramente, nenhum pesquisador poderá eximir-se de consultar a documentação ali oferecida.

Esta breve resenha demonstra quanto foi profícua a passagem de José Honório pela direção do IBRI, e valiosa a sua contribuição para a literatura pertinente às relações internacionais, e suas implicações na vida brasileira. Entre os seus numerosos títulos intelectuais, José Honório apresenta essa brilhante incursão no campo da política externa. É decerto um

título que se ajusta à sua condição de historiador, que sabe extrair do passado as lições imprescindíveis, para que o futuro não seja mera repetição dos erros anteriores. Ocupando, já agora por direito próprio — ou seja, pela extensão continental, pelo coeficiente demográfico, pelo desenvolvimento econômico, pela projeção cultural — um lugar definitivo entre as nações maiores, o Brasil precisa dispensar melhor atenção ao problema das relações internacionais, cujo estudo já não pode ficar circunscrito à rotina do serviço diplomático ou ao interesse circunstancial dos que respondem pela condução dos negócios de câmbio ou pelas estatísticas do comércio externo.

LIVROS e PUBLICAÇÕES

António Augusto Cançado Trindade – "Repertório da Prática Brasileira do Direito Internacional Público", volume 4 e 5, Fundação Alexandre de Gusmão, Brasília, 1986 e 1987

Com a publicação do 4º volume do Repertório da Prática Brasileira do Direito Internacional Público e do 5º volume que contem o índice geral analítico dos quatro volumes publicados, Cançado Trindade dá por encerrada uma obra da maior importância e cuja conclusão podia parecer de difícil realização.

Inicialmente, cumpre observar que não obstante os termos categóricos do título, não se trata de obra de interesse exclusivo dos estudiosos do direito internacional, em suas páginas os especialistas em política internacional e os pesquisadores de nossa história diplomática encontrarão importantes subsídios.

A obra corresponde aos *digests* de direito internacional dentre os quais os mais importantes tem sido os publicados nos Estados Unidos, como os de John Bassett Moore, Hackworth e Marjorie Whiteman. O exemplo dos Estados Unidos tem sido acolhido e atualmente a maioria dos países do hemisfério norte já possuem trabalhos no gênero e cuja importância para a formação do direito internacional costumeiro não pode ser ignorada. Trata-se, contudo, não só do primeiro Repertório brasileiro, mas convém salientar não existir obra semelhante em toda América Latina ou no hemisfério sul.

O *Repertório* de Cançado Trindade adotou uma orientação distinta daquela que se nos depara nos trabalhos semelhantes, pois cada volume é organizado nos mesmos moldes, isto é cobrindo os mesmos capítulos. Os três volumes publicados anteriormente abarcam os períodos 1941-1969 e 1911-1940. O quarto volume, impresso em 1986, cobre o período 1899-1918 e tem todos os estudiosos da história diplomática do Brasil um interesse todo especial pois se ocupa precisamente do período durante o qual o Barão do Rio-Branco esteve à testa do Itamaraty, traçando as diretrizes que até hoje são perpetuadas. Cobre, outrossim, o período da primeira guerra mundial e os pareceres de Clovis Bevilaqua e algumas notas da Chancelaria brasileira são do maior interesse. Mas, e repetindo, é o período do Barão do Rio-Branco que apresenta o maior interesse e as posições assumidas pelo Brasil na solução dos conflitos de fronteiras através da arbitragem são devidamente documentadas. Neste sentido, é interessante mencionar a Nota enviada pelo Barão do Rio Branco ao Ministro Plenipotenciário da Grã-Bretanha, a 16 de junho de 1904, em que co-

municava a aceitação pelo Brasil do laudo arbitral do Rei da Itália dado dez dias antes. Nela afirma que o "Governo brasileiro vê com satisfação resolvido o litígio de modo honroso para as duas partes e reconhece o espírito amigável e a perfeita cortesia com que correu sempre a discussão desde que foi iniciada em 1841. . ." (p. 410). Esta nota demonstra a lisura com que o Brasil sempre acatou as decisões arbitrais, mesmo quando eram contrarias aos seus direitos. No caso da arbitragem relativa à Guiana Britânica, autores dos mais categorizados, como A. de La Pradelle e N. Politis publicaram trabalho em que criticaram severamente o laudo apontando-lhe erros, contradições, lacunas, afirmações gratuita e sinais de parcialidade. Fauchille, também, censurou a sentença declarando-a inquinada de grave defeito, seja a de se achar insuficientemente motivada.

Não cabe analisar aquí todos os documentos, mas convem por de relêvo a iniciativa tomada pelo Delegado do Brasil à Segunda Conferência Internacional Americana, no México, em 1899, Dr. José Hygino Duarte Pereira, quando propôs com sucesso que o trabalho de codificação do direito internacional público e privado fosse iniciado. Esta iniciativa foi coroada de sucesso em 1928 em Havana quando se firmou a Convenção de Direito Internacional Privado e uma série de trabalhos sobre o direito das gentes, como sobre funcionários diplomáticos, agentes consulares e tratados.

Também merece especial referência o celebre pronunciamento de Rui Barbosa na Conferência de Haia, em 1907, ao defender a tese da igualdade jurídica dos Estados, discurso recebido na época com ironia, mas que hoje figura na Carta das Nações Unidas (p. 54 e seguintes).

O autor recorre freqüentemente aos pareceres dos Consultores Jurídicos do Ministério das Relações Exteriores, muito embora a doutrina costume encarar com certa hesitação tais pareceres. Mas, na maioria dos casos, tais pareceres buscam apresentar de maneira imparcial a doutrina existente em materia de direito internacional. No caso do Brasil, é de se notar que a consultoria foi quase sempre ocupada por juristas da maior envergadura como Clovis Bevilaqua, Sebastião do Rego Barros, Hildebrando Accioly e Haroldo Valladão, sendo que nenhum deles emitiria uma opinião contrária às suas convicções. E a esta lista de insignes juristas podemos agora acrescentar o nome de A. A. Cançado Trindade.

Dada a importância desta contribuição ao direito internacional pátrio, sentimo-nos na obrigação de fazer um pequeno reparo: não compreendemos a razão porque o autor inicia o quarto volume em 1899, já que o mais lógico, a nosso ver, seria retroceder à proclamação da República. Isto teria lhe permitido abordar as questões surgidas com a resolução da Esquadra, bem como a disputa sobre a Ilha da Trindade, em 1896 quando o então Ministro das Relações Exteriores, Dr. Carlos de Carvalho, em nota à Legação da Grã-Bretanha defendeu a soberania do Brasil sobre a Ilha, embora estivesse na ocasião deserta, pois "a propriedade pode deixar a coisa *deserta* ou ao desamparo e, no entanto, conservar o domínio".

Embora o Autor tenha dado por encerrada a obra, pensamos que a contribuição do Brasil Império também mereceria ser estudada e os Relatórios do Ministério dos Negócios Exteriores possuem um cabedal de exemplos, muitos deles invocados com perfeição por Clovis Bevilaqua e Hildebrando Accioly em seus Tratados.

Por fim, uma referência ao Índice Geral Analítico (publicado em 1987) onde Cançado Trindade num trabalho minucioso concatena os dados constantes dos quatro volumes. Tem ainda a virtude de transcrever os índices dos citados volumes em inglês e em francês o que permitirá autores que desconhecem o português uma idéia, por sumária que seja, do conteúdo da obra, que por si só bastaria para colocar o Autor dentre os principais cultores do direito internacional na América Latina.

G.E. do Nascimento e Silva.